



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 7 luglio 2016¹

Causa C-220/15

**Commissione europea
contro**

Repubblica federale di Germania

«Inadempimento di uno Stato membro — Libera circolazione delle merci — Direttiva 2007/23/CE — Immissione sul mercato di articoli pirotecnici — Definizione di “immissione sul mercato” — Procedura di notifica dinanzi a un'autorità nazionale imposta sugli articoli pirotecnici recanti la marcatura CE — Potere dell'autorità nazionale di verificare e, se del caso, modificare le istruzioni d'uso»

I – Introduzione

1. Nel caso di specie, la Commissione europea ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 258 TFUE per ottenere una pronuncia secondo la quale la Repubblica federale di Germania ha violato l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, relativa all'immissione sul mercato di articoli pirotecnici².

2. La disposizione nazionale che è oggetto del ricorso per inadempimento obbliga i fabbricanti e gli importatori a notificare gli articoli pirotecnici al Bundesanstalt für Materialforschung und – prüfung (Istituto federale per la ricerca e la verifica dei materiali; in prosieguo: il «BAM») al fine di ottenere un numero d'identificazione. Essa conferisce altresì al BAM il potere di verificare e, se del caso, modificare le istruzioni d'uso di tali articoli.

3. Il caso di specie presenta diversi livelli. Al di sotto del livello piuttosto tecnico ne esiste un altro, più generale, con più ampie implicazioni: ad uno Stato membro può essere contestato di non avere «reinterpretato», ai fini della sua attuazione in ambito nazionale, la chiara formulazione di una direttiva ove tale chiara formulazione possa sembrare discutibile in termini di finalità generale della direttiva?

¹ — Lingua originale: l'inglese.

² — GU 2007, L 154, pag. 1.

II – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

4. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, «[l]a presente direttiva stabilisce norme volte ad attuare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno assicurando nel contempo un livello elevato di protezione della salute umana e di sicurezza pubblica nonché la tutela e l'incolumità dei consumatori, e tener conto degli aspetti pertinenti connessi alla protezione ambientale».

5. L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2007/23 prevede che, ai fini della direttiva: «[per] "immissione sul mercato" [si intende] la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto in vista della sua distribuzione e/o della sua utilizzazione a titolo oneroso o gratuito. I fuochi d'artificio prodotti da un fabbricante per uso proprio e che siano stati riconosciuti da uno Stato membro sul suo territorio non sono considerati immessi sul mercato».

6. L'articolo 6 della direttiva 2007/23, intitolato «Libera circolazione», così dispone:

«1. Gli Stati membri non vietano, limitano od ostacolano l'immissione sul mercato di articoli pirotecnici che soddisfano i requisiti della presente direttiva.

2. Le disposizioni della presente direttiva non ostano a provvedimenti da parte di uno Stato membro volti a vietare o limitare il possesso, l'uso e/o la vendita al pubblico di fuochi d'artificio di categoria 2 e 3, articoli pirotecnici teatrali e altri articoli pirotecnici che siano giustificati per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, incolumità delle persone, o protezione ambientale.

(...)».

7. L'articolo 14 della direttiva 2007/23, intitolato «Sorveglianza del mercato», stabilisce che:

«1. Gli Stati membri adottano tutti i provvedimenti opportuni per assicurare che gli articoli pirotecnici possano essere immessi sul mercato soltanto se, adeguatamente immagazzinati e usati ai fini cui sono destinati, non mettono in pericolo la salute e l'incolumità delle persone.

2. Gli Stati membri effettuano periodiche ispezioni degli articoli pirotecnici all'ingresso nella Comunità nonché nei luoghi di deposito e fabbricazione.

(...)

4. Gli Stati membri organizzano e attuano una sorveglianza appropriata dei prodotti immessi sul mercato tenendo debitamente conto della presunzione di conformità dei prodotti recanti la marcatura CE.

(...)

6. Qualora uno Stato membro accerti che un articolo pirotecnico, che reca la marcatura CE corredato della dichiarazione di conformità CE e usato conformemente allo scopo cui è destinato, è suscettibile di mettere in pericolo la salute e la sicurezza delle persone, esso adotta le misure cautelari opportune per ritirare tale articolo dal mercato, vietarne l'immissione sul mercato o limitarne la libera circolazione. Lo Stato membro ne informa la Commissione e gli altri Stati membri.

(...)».

B – Diritto tedesco

8. L'articolo 6 del primo regolamento attuativo della legge sugli esplosivi³ (Erste Verordnung Zum Sprengstoffgesetz; in prosiegua: la «1.SprengV»)⁴ dispone che:

«(4) La notifica di sostanze esplosive e di articoli pirotecnici deve essere fatta al [BAM] dal fabbricante o dall'importatore precedentemente alla prima utilizzazione secondo l'ambito di applicazione della legge. La notifica deve includere

(...)

2. le istruzioni richieste per gli articoli pirotecnici ai sensi del punto 3, lettera h), dell'allegato I della direttiva 2007/23/CE.

Il [BAM] rilascia un numero d'identificazione a titolo di prova di notifica. Il numero d'identificazione deve essere incluso nelle istruzioni. Al fine di prevenire pericoli per la vita e la salute di dipendenti e terzi o per la proprietà, il [BAM] può ridurre o integrare le istruzioni d'uso adottate dal fabbricante; sono consentite successive riduzioni o integrazioni. Il quarto periodo non si applica agli articoli pirotecnici per veicoli o fuochi d'artificio delle categorie 1 e 4, qualora il numero d'identificazione sia incluso negli elenchi da conservare ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, punto 3».

9. L'autorizzazione straordinaria del BAM dell'11 marzo 2014 relativa all'etichettatura di articoli pirotecnici⁵ ha riconosciuto d'ufficio una deroga generale alle norme sull'obbligo di etichettatura ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della 1.SprengV in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV. Secondo tale deroga, «contrariamente al terzo periodo dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV, per gli articoli pirotecnici ai sensi della direttiva 2007/23, non è necessario l'inserimento del numero d'identificazione nelle istruzioni».

III – Procedimento precontenzioso

10. Nel 2011, durante un controllo sull'applicazione della direttiva 2007/23, la Commissione ha individuato in Germania l'esistenza della procedura di notifica. In seguito ad uno scambio di corrispondenza ai sensi della procedura EU Pilot (3631/12/ENTR), il 25 gennaio 2013 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania.

11. Nella lettera di diffida, la Commissione ha dichiarato che l'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV non è conforme all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 essenzialmente per due motivi. In primo luogo, l'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV obbliga i fabbricanti e gli importatori a notificare gli articoli pirotecnici al BAM al fine di ottenere un numero d'identificazione e di indicare tale numero nelle istruzioni d'uso. In secondo luogo, al BAM era stato conferito il potere di verificare e, se del caso, modificare le istruzioni d'uso di siffatti articoli. Secondo la Commissione, tali requisiti vanno oltre quanto stabilito dalla direttiva 2007/23. Pertanto, possono determinare una restrizione inammissibile alla libera circolazione degli articoli pirotecnici che sono già stati sottoposti ad una valutazione di conformità in uno Stato membro diverso.

12. Con lettera di risposta del 21 marzo 2013, la Repubblica federale di Germania ha contestato l'esistenza di una violazione della direttiva 2007/23.

3 — Legge sulle sostanze esplosive nella versione pubblicata il 10 settembre 2002 (BGBl. I, pag. 3518), come modificata dall'articolo 4, paragrafo 67, della legge del 7 agosto 2013 (BGBl. I, pag. 3154) (la «SprengG»).

4 — Nella sua versione pubblicata il 31 gennaio 1991 (BGBl. I, pag. 169), come modificata dall'articolo 20 della legge del 25 luglio 2013 (BGBl. I, pag. 2749).

5 — Bekanntmachung, Ausnahmegewilligung N. 2-0615/14 zur Kennzeichnung von pyrotechnischen Gegenständen, pubblicato nella Gazzetta federale AT, B6, pag. 1, del 27 marzo 2014.

13. Con lettera del 23 gennaio 2014, la Commissione ha emesso un parere motivato nei confronti della Repubblica federale di Germania stabilendo l'inadempimento di quest'ultima degli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 per i motivi anzidetti. La Repubblica federale di Germania ha risposto con lettere del 20 marzo e del 2 aprile 2014. Nella risposta, la Repubblica federale di Germania ha dichiarato che, conformemente alla deroga introdotta dal BAM l'11 marzo 2014, l'obbligo di inserire il numero d'identificazione attribuito dal BAM nelle istruzioni d'uso non è più applicabile dal 27 marzo 2014. La Commissione ha preso atto di tale modifica nel suo ricorso ma ritiene che ciò non ponga rimedio alle altre violazioni dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 descritte nel proprio parere motivato. Pertanto, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

IV – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

14. Con il proprio ricorso del 12 maggio 2015, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, avendo essa previsto che, in aggiunta a quanto prescritto dalla citata direttiva, gli articoli pirotecnici, ancorché già sottoposti a verifica di conformità i) sono assoggettati al procedimento previsto dall'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV prima della loro immissione sul mercato; e che ii) in virtù del quinto periodo dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV, il BAM può verificare e, se del caso, modificare le istruzioni di ogni articolo pirotecnico;
- condannare la Germania alle spese del procedimento.

15. La Germania chiede che la Corte voglia:

- respingere la domanda della Commissione; nonché
- condannare la Commissione alle spese.

16. Osservazioni scritte sono state presentate dalla Commissione e dalla Repubblica federale di Germania. Entrambe le parti hanno altresì presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi il 27 aprile 2016.

V – Analisi

A – La presunta violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 e la locuzione «immissione sul mercato»

1. Oggetto del presente ricorso

17. Il caso di specie riguarda un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE. Tale fatto ha implicazioni rilevanti sulle condizioni relative al ricorso stesso e al procedimento che ne segue. Tre di tali implicazioni saranno descritte in questa sezione a guisa di introduzione.

18. In primo luogo, come risulta dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia e dalla relativa giurisprudenza⁶, il ricorso da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE deve indicare chiaramente e precisamente i motivi dedotti a sostegno del ricorso stesso, per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo sindacato. Gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si basa un ricorso per inadempimento devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo stesso del ricorso e nelle conclusioni, al fine di evitare che la Corte statuisca *ultra petita* oppure ometta di pronunciarsi su una censura⁷.

19. Dunque, nel contesto di un procedimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, il ricorrente sopporta un duplice onere. In primo luogo, deve chiaramente identificare le pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione su cui si basa. In secondo luogo, sostiene l'onere di accertare i fatti che provino una violazione delle specifiche disposizioni di diritto dell'Unione invocate.

20. A tal riguardo, occorre sottolineare che il presente ricorso della Commissione è basato solo ed esclusivamente sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23. La Commissione non ha dedotto la violazione di alcun'altra disposizione di tale direttiva. Essa non ha neppure contestato che la Repubblica federale di Germania abbia inadempito ai propri obblighi in virtù delle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci. Essendo vincolata dall'oggetto della contestazione delineato dalla Commissione, l'analisi che segue è limitata all'esame della presunta violazione della specifica disposizione invocata della direttiva 2007/23, segnatamente l'articolo 6, paragrafo 1.

21. In secondo luogo, il ricorso della Commissione è fondato sull'argomento che la disposizione tedesca in questione nel caso di specie è imposta sugli articoli pirotecnici che sono già stati assoggettati ad una valutazione di conformità in virtù delle disposizioni della direttiva 2007/23. La Commissione sostiene che il regime previsto all'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV ostacola la libera circolazione degli articoli pirotecnici che già recano la marcatura CE ed è, pertanto, contrario all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23. La Commissione non affronta né solleva l'argomento relativo agli effetti che la disposizione nazionale controversa potrebbe avere sugli articoli pirotecnici che non sono ancora stati assoggettati alle verifiche di conformità ai sensi della direttiva.

22. In terzo luogo, la direttiva 2007/23 è stata abrogata con effetto dal 1° luglio 2015 dalla direttiva 2013/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici⁸. Tuttavia, come ha correttamente rilevato la Repubblica federale di Germania, il presente procedimento riguarda unicamente una presunta violazione della direttiva 2007/23, e non ha pertanto alcun impatto sulla situazione ai sensi della direttiva 2013/29.

2. La portata dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23

23. Come risulta dai tre punti spiegati supra e considerato il modo in cui la Commissione ha argomentato il presente ricorso dinanzi alla Corte, molto dipende dall'interpretazione dalla locuzione specifica «immissione sul mercato» di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23.

24. Il ricorso della Commissione con riguardo alla prima censura (la procedura di notifica di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV) e alla seconda censura (il potere del BAM di verificare e, se del caso, di modificare e integrare le istruzioni d'uso, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, quinto periodo, della 1.SprengV) afferma che le disposizioni tedesche in esame nel caso di specie sono

6 — Sentenza del 22 ottobre 2014, Commissione/Paesì Bassi (C-252/13, EU:C:2014:2312, punti 33 e 34, e giurisprudenza ivi citata).

7 — V., in tal senso, sentenze del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-361/13, EU:C:2015:601, punto 21, e giurisprudenza ivi citata), e del 18 luglio 2007, Commissione/Spagna (C-501/04, EU:C:2007:431, punti da 24 a 27).

8 — GU 2013, L 178, pag. 27.

imposte sugli articoli pirotecnici che sono già stati assoggettati ad una valutazione di conformità ai sensi delle disposizioni della direttiva 2007/23. Secondo la Commissione, ciò è contrario all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, dal momento che ostacola la libera circolazione degli articoli pirotecnici che sono già conformi ai requisiti della direttiva.

25. La Repubblica federale di Germania contesta le censure mosse dalla Commissione. Essa sostiene che l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 si riferisce solo all'«immissione sul mercato», intesa ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della medesima direttiva, che rinvia alla «*prima* messa a disposizione» sul mercato dell'UE. Secondo la Germania, ciò significa che una volta che l'articolo pirotecnico sia già stato messo a disposizione sul mercato dell'Unione, l'articolo 6, paragrafo 1, cessa di essere applicato. Probabilmente, ogni ulteriore ostacolo alla libera circolazione potrebbe essere ricompreso nelle disposizioni generali del Trattato in materia di libera circolazione delle merci. Tuttavia, poiché la Commissione ha basato il suo ricorso esclusivamente sull'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, la considerazione di un'eventuale violazione dell'articolo 34 TFUE non ricade nell'ambito del presente procedimento.

26. A mio avviso, al centro del caso di specie sono gli obblighi giuridici degli Stati membri ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23. Per la sua interpretazione sono concepibili due approcci: a) letterale o b) teleologico. Entrambi saranno esaminati in successione.

a) Interpretazione letterale

27. L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 prevede che «[g]li Stati membri non vietano, limitano od ostacolano *l'immissione sul mercato* di articoli pirotecnici che soddisfano i requisiti della presente direttiva»⁹. Ai fini della direttiva, il significato della locuzione «immissione sul mercato» è chiaramente ed esplicitamente definito all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2007/23. Dunque, la direttiva fornisce una definizione legislativa della locuzione «immissione sul mercato», definendola come la «*prima* messa a disposizione sul *mercato comunitario* di un prodotto in vista della sua distribuzione e/o della sua utilizzazione a titolo oneroso o gratuito»¹⁰.

28. Tale definizione, e in particolare il riferimento alla «prima» messa a disposizione, ha lo stesso contenuto nelle diverse versioni linguistiche della direttiva¹¹. L'interpretazione testuale, inclusa la sua dimensione testuale linguistica comparata, non lascia pertanto alcuno spazio a dubbi sull'oggetto di tale disposizione¹².

b) Interpretazione teleologica

29. Nonostante il suo tenore letterale, possono essere avanzati diversi argomenti a sostegno della tesi secondo la quale il concetto di «immissione sul mercato» contenuto nell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, debba coprire, nonostante la sua formulazione, non solo la «prima» messa a disposizione sul mercato dell'Unione, bensì anche ogni successiva messa a disposizione sul/sui mercato/i degli Stati membri, come sostenuto dalla Commissione.

9 — Il corsivo è mio.

10 — Il corsivo è mio.

11 — Per esempio, in francese «*première mise à disposition, sur le marché communautaire*»; in tedesco «*(...) erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts (...) auf dem Gemeinschaftsmarkt*»; in spagnolo «*primera puesta a disposición en el mercado comunitario*»; in italiano «*la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto*»; in ceco «*první předání jednotlivého výrobku k dispozici na trh Společenství*»; in neerlandese «*het voor de eerste keer in de handel van de Gemeenschap beschikbaar stellen*».

12 — V., per una fattispecie diversa, con versioni linguistiche divergenti, sentenza del 14 settembre 2004, Commissione/Italia (C-385/02, EU:C:2004:522, punto 34).

30. In primo luogo, può essere presunto che l'articolo 6 fosse inteso come clausola di libera circolazione, come appare evidente dal suo titolo. In secondo luogo, l'obiettivo della direttiva 2007/23 è la promozione della libera circolazione di articoli pirotecnici, come emerge dall'articolo 1 e dai considerando 2, 13 e 19 della direttiva. In terzo luogo, la struttura e il sistema della direttiva 2007/23 corrispondono a quelli di una direttiva di armonizzazione, secondo i principi stabiliti nella risoluzione del Consiglio, del 7 maggio 1985, relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione¹³, il cui nucleo è costituito dal principio della libera circolazione delle merci.

3. I limiti dell'interpretazione teleologica

31. In breve, il nodo della presente questione è il seguente: secondo le norme di diritto dell'Unione, il testo molto chiaro di una disposizione di diritto dell'Unione afferma X. La Commissione adisce la Corte chiedendole di dichiarare che la Repubblica federale di Germania ha violato il proprio obbligo ai sensi del Trattato, non avendo interpretato tale disposizione, contrariamente al suo chiaro tenore letterale, ma presumibilmente alla luce dello spirito complessivo della direttiva, affinché si intendesse Y (o piuttosto X e Y e forse anche Z) e non avendo conseguentemente adattato le proprie leggi nazionali.

32. Per una serie di ragioni, che spiego di seguito nel resto della presente sezione, sono del parere che una siffatta dichiarazione sarebbe a dir poco molto problematica. Il ricorso della Commissione dovrebbe essere respinto. A tal riguardo spiccano tre motivi: i limiti dell'interpretazione giuridica; la separazione dei poteri; e i principi di legittimità e di certezza del diritto.

33. In primo luogo, esistono limiti all'interpretazione giuridica, in contrapposizione alla redazione legislativa. Certamente, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte¹⁴. Inoltre, quando una disposizione del diritto dell'Unione è suscettibile di più interpretazioni, occorre privilegiare quella idonea a salvaguardare il suo effetto utile¹⁵. Gli obiettivi e il contesto generale di uno strumento di diritto derivato sono naturalmente importanti per la determinazione del significato e della portata dei concetti per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione¹⁶.

34. Tuttavia, le dichiarazioni ordinarie dell'approccio della Corte all'interpretazione giuridica sono precedute da una qualificazione: il testo della norma stessa *deve essere suscettibile* di interpretazioni diverse, presentando un qualche grado di ambiguità testuale e di vaghezza.

35. Naturalmente, l'ambiguità interpretativa non è bipolare. Una disposizione non è completamente chiara o completamente incomprensibile: c'è una gradualità. Vi sono vari gradi di ambiguità. È proprio su questa scala di ambiguità che i metodi tradizionali di interpretazione (testo, contesto, scopo) si completano l'un l'altro. Più vi è ambiguità testuale, maggiore è l'esigenza di basarsi sul contesto e/o sullo scopo. Al contrario, maggiori sono la precisione testuale e la chiarezza, minore è l'esigenza, in generale, di ricorrere all'esame del contesto e dello scopo.

13 — GU 1985, C 136, pag. 1, citata al considerando 8 della direttiva 2007/23.

14 — V., per esempio, in tal senso, sentenza del 10 settembre 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

15 — V., inter alia, sentenze del 10 settembre 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, punto 26); del 7 ottobre 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punto 51), o del 15 giugno 2000, Commissione/Germania (C-348/97, EU:C:2000:317, punto 53).

16 — V., per esempio, in tal senso, sentenze del 27 gennaio 1988, Danimarca/Commissione (349/85, EU:C:1988:34, punto 9), e del 10 marzo 2005, easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

36. Nel caso di specie, l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2007/23 contiene una definizione legislativa precisa ed inequivocabile del concetto di «immissione sul mercato»: essa è la «prima messa a disposizione sul mercato comunitario». Lo stesso vale, come già detto, per le altre versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva. Perciò vi sono pochi dubbi sul significato di detta disposizione che dovrebbero essere risolti mediante il riferimento al suo contesto e/o al suo scopo.

37. Gli elementi conseguenti di tale definizione, relativi allo scopo dell'«immissione sul mercato», e la deroga per gli articoli pirotecnici prodotti per uso proprio, non cambiano il fatto che l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2007/23 rinvia ad un particolare evento corrispondente al momento in cui un prodotto è reso disponibile per la prima volta sul mercato dell'UE¹⁷, come confermato dal considerando 8 della direttiva.

38. Dunque, alla luce della propria giurisprudenza, la Corte non può procedere, ignorando la formulazione chiara e precisa di una disposizione di un atto legislativo dell'Unione, ad un'interpretazione «diretta a correggere detta disposizione ampliando al tempo stesso gli obblighi degli Stati membri ad essa relativi»¹⁸. Il ricorso all'interpretazione «alla luce del contesto» della norma in questione incontra i propri limiti se il testo della stessa norma è formulato inequivocabilmente¹⁹. In altri termini, la formulazione chiara di una norma è il limite più esterno di ogni sforzo interpretativo, che la Corte stabilisce vietando l'interpretazione «contra legem»²⁰.

39. Tali limiti interpretativi sono strettamente connessi al secondo elemento descritto supra, quello della separazione dei poteri (o piuttosto, nel contesto dell'Unione europea, dell'equilibrio istituzionale). La Corte ha statuito che «non spetta [ad essa] sostituirsi al legislatore comunitario ed interpretare una disposizione contro il suo contenuto espresso», sottolineando che «[s]petta alla Commissione presentare proposte per procedere a modifiche legislative utili a tal fine»²¹.

40. In terzo luogo, con riguardo al principio di legalità e a quello di certezza del diritto, secondo giurisprudenza consolidata le norme dell'Unione devono consentire agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che sono loro imposti²². Il principio di certezza del diritto richiede che la normativa dell'Unione sia certa e la sua applicazione prevedibile²³, che determina, inter alia, «che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti»²⁴.

41. Sono pronto ad ammettere che uno Stato membro non è un soggetto individuale, vale a dire, una persona fisica o giuridica (di diritto privato). Dunque, sono conscio che i criteri stabiliti nella giurisprudenza della Corte relativamente alla certezza del diritto con riguardo a singoli non sono pienamente trasponibili al procedimento per inadempimento che riguarda gli Stati membri²⁵.

17 — L'enfasi sull'elemento temporale è presente nella giurisprudenza della Corte in occasione dell'interpretazione di una definizione simile contenuta in uno strumento diverso di diritto derivato. V. sentenza del 3 aprile 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, punti 34 e segg.).

18 — Sentenze del 15 luglio 2010, Commissione/Regno Unito (C-582/08, EU:C:2010:429, punto 51); del 5 giugno 2014, Commissione/Bulgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, punto 35) e conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen in detta causa (C-198/12, EU:C:2013:739, paragrafo 46). V. anche, a tal riguardo, sentenza del 22 dicembre 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punto 44). Il divieto di tale «interpretazione correttiva» naturalmente non opera se il significato delle norme in questione è equivocabile. V. sentenza dell'8 marzo 2012, Commissione/Portogallo (C-524/10, EU:C:2012:129, punti 56 e segg.) e conclusioni dell'avvocato generale Kokott relative alla causa Commissione/Portogallo (C-524/10, EU:C:2011:613, paragrafi 56 e segg.).

19 — A tal riguardo, v. sentenze dell'8 dicembre 2005, BCE/Germania (C-220/03, EU:C:2005:748, punto 31), e del 28 febbraio 2008, Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, punto 48). V. anche le mie conclusioni in Commissione/Regno Unito (C-304/15, EU:C:2016:479, paragrafo 44).

20 — V., in tal senso, sentenze del 14 luglio 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punto 24), e del 15 luglio 2010, Commissione/Regno Unito (C-582/08, EU:C:2010:429, punto 33).

21 — Sentenza del 23 marzo 2000, Met-Trans e Sagpol (C-310/98 e C-406/98, EU:C:2000:154, punto 32).

22 — V., per esempio, a tal riguardo, sentenza del 9 luglio 1981, Gondrand e Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punto 17).

23 — V., per esempio, sentenza del 9 luglio 2015, Salomie e Oltean (C-183/14, EU:C:2015:454, punto 31).

24 — V., per esempio, sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.* (C-98/14, EU:C:2015:386, punto 77, e giurisprudenza ivi citata).

25 — V., inter alia, le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Commissione/Germania, (C-316/99, EU:C:2001:38, paragrafi 12 e 13) e le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Italia (C-385/02, EU:C:2004:276, paragrafi 47 e segg.).

42. D'altra parte, ci si chiede se il fatto che i procedimenti per inadempimento siano per loro natura controversie «istituzionali», coinvolgenti solo la Commissione e/o gli Stati membri, significhi che non si applicano neppure elementi di certezza del diritto o di legittimità «residuali»²⁶, e se l'imperativo per cui è possibile muovere una contestazione (in una decisione ai sensi dell'articolo 258 TFUE) e potenzialmente in seguito adottare sanzioni (in forza dell'articolo 260 TFUE) solo sulla base di un obbligo giuridico chiaramente formulato non debba essere di applicabilità universale a ciascun esercizio di pubblico potere, certamente in un'Unione di diritto²⁷.

43. Nel caso di specie, molto è stato detto in relazione al contesto in cui la direttiva 2007/23 è stata adottata, essenzialmente al fine di superare interpretativamente il chiaro tenore letterale dell'articolo 6, paragrafo 1. Tuttavia, gli argomenti contestuali e il ragionamento per analogia con vari altri strumenti di diritto dell'Unione offuscano il significato dell'articolo 6, paragrafo 1, piuttosto che fornire una certezza interpretativa.

44. Come ha riconosciuto lo stesso legislatore europeo, i concetti e le definizioni utilizzati nella normativa di armonizzazione sulla libera circolazione delle merci mancavano di coerenza quando la direttiva 2007/23 è stata redatta e adottata. Invero, la successiva decisione n. 768/2008/CE²⁸ ha rilevato ciò, dichiarando che «[i]n passato la normativa sulla libera circolazione delle merci utilizzava un insieme di termini, in parte senza definizione, e si sono conseguentemente rese necessarie linee guida per la loro spiegazione e interpretazione. Nei casi in cui sono state introdotte, le definizioni giuridiche differiscono nella formulazione e talvolta nel significato, il che comporta difficoltà di interpretazione e di corretta applicazione (...)»²⁹. Per porre rimedio a tale situazione, detta decisione ha stabilito nuove definizioni di concetti fondamentali che sono state incluse in successivi strumenti di diritto derivato, uno dei quali è la nuova direttiva 2013/29³⁰.

45. La nuova terminologia e le nuove definizioni nella direttiva 2013/29 interessano segnatamente la locuzione «immissione sul mercato» e introducono parimenti la nuova nozione di «messa a disposizione sul mercato»³¹. Alla luce delle importanti modifiche della terminologia introdotte al fine di adeguare il diritto derivato al nuovo contesto terminologico stabilito dalla decisione 768/2008, l'argomento della Commissione, ai sensi del quale le definizioni e gli obblighi in virtù della clausola di libera circolazione della direttiva 2007/23 corrispondono a quelli stabiliti dalla direttiva 2013/29, non può essere accolto.

46. La nuova terminologia adottata da un successivo strumento può difficilmente essere utilizzata per interpretare uno strumento precedente che evidentemente impiegava una terminologia diversa³². In realtà, potrebbe plausibilmente trarsi anche una conclusione diversa rispetto a quella avanzata dalla Commissione: il fatto che la nuova direttiva 2013/29 utilizzi una terminologia diversa, probabilmente

26 — V., sentenza del 15 luglio 2010, Commissione/Regno Unito (C-582/08, EU:C:2010:429, punto 50), in cui la Corte ha dichiarato, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, che, sebbene «[c]erto, questa giurisprudenza riguard[i] i rapporti tra i singoli e la pubblica autorità (...) detta giurisprudenza è pertinente anche nel contesto della trasposizione di una direttiva relativa al settore fiscale». V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Commissione/Regno Unito (C-582/08, EU:C:2010:286, paragrafo 64).

27 — V., inter alia, sentenze del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, punto 23) e del 6 ottobre 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 60).

28 — Decisione n. 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti e che abroga la decisione 93/465/CEE del Consiglio (GU 2008, L 218, pag. 82).

29 — Considerando 16.

30 — Gli aggiustamenti terminologici della direttiva 2013/29 corrispondono a tali nuovi concetti e definizioni. V, in tal senso, il considerando 3 della direttiva 2013/29. In particolare, è stata introdotta la definizione di «messa a disposizione sul mercato». L'attuale «clausola di libera circolazione» di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2013/29 si riferisce al concetto di «messa a disposizione» sul mercato, che figura anche nel titolo della direttiva.

31 — Tale cambiamento di approccio è ulteriormente spiegato dalla comunicazione della Commissione del 5 aprile 2016, contenente la nuova versione della «Guida blu» relativa all'attuazione delle norme dell'UE sui prodotti del 2016, C(2016) 1958 final.

32 — V., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2005, Commissione/Spagna (C-135/03, EU:C:2005:457, punto 38).

più pertinente di quella della previgente direttiva 2007/23, potrebbe significare anche che la terminologia delle due era riconosciuta come diversa e intenzionalmente corretta nello strumento successivo. In termini più diretti: se il campo di applicazione della precedente disposizione fosse stato così ovvio e chiaro, perché riscriverla?

47. Inoltre, altre disposizioni della direttiva 2007/23 mostrano che esiste una differenza tra «immissione sul mercato» intesa quale prima messa a disposizione sul mercato dell'Unione e la successiva libera circolazione di articoli pirotecnici. Per esempio, l'articolo 14 della direttiva 2007/23 (che si riferisce alla sorveglianza del mercato) prevede meccanismi di sorveglianza diversi per gli articoli da immettere sul mercato e quelli già immessi sul mercato.

48. A causa dell'incoerenza della terminologia e tenendo a mente la specificità del settore coperto dalla direttiva 2007/23, è difficile trarre qualsiasi conclusione ragionando per analogia con altre direttive di armonizzazione in altri settori e con la relativa giurisprudenza interpretativa della Corte.

49. Innanzitutto, una serie di sentenze di questa Corte citate dalla Commissione a sostegno del suo ricorso riguardano le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci³³. La giurisprudenza della Corte in tali casi non è quindi trasponibile di per sé all'interpretazione della disposizione di diritto derivato in questione nel caso di specie. Ulteriore giurisprudenza invocata dalla Commissione, nonché altre cause relative alle clausole sulla libera circolazione delle merci nelle direttive di armonizzazione, riguardano strumenti che non contengono alcuna specifica definizione della nozione di «immissione sul mercato», né contengono clausole sulla libera circolazione redatte in senso più ampio di modo da comprendere espressamente la «libera circolazione», l'immissione sul mercato nel territorio degli Stati membri, o le fasi successive all'«immissione sul mercato» – la «messa a servizio» o l'«uso»³⁴.

50. In secondo luogo, l'articolo 6, paragrafo 1, è parte integrante della direttiva 2007/23. Tale direttiva interessa articoli pirotecnici che sono di per sé pericolosi. Gli specifici timori relativi all'ordine pubblico, alla pubblica incolumità e alla tutela dell'ambiente in questo sensibile settore hanno portato, come riconosce la Commissione, alla riserva di competenze importanti agli Stati membri. Ciò si riflette nella distribuzione delle competenze nell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva che consente agli Stati membri di vietare o limitare la vendita, l'uso e il possesso di talune categorie di articoli pirotecnici³⁵.

4. Conclusione (e post scriptum)

51. Per tutti i motivi sopra esposti, sono dell'avviso che non si possa contestare alla Repubblica federale di Germania di aver adottato e mantenuto in vigore norme nazionali che sono in linea con il chiaro contenuto dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, sebbene possano forse sembrare in conflitto con lo spirito complessivo e con lo scopo della direttiva³⁶.

33 — Questo è specificamente il caso delle sentenze del 12 luglio 2012, *Fra.bo* (C-171/11, EU:C:2012:453); del 10 novembre 2005, *Commissione/Portogallo* (C-432/03, EU:C:2005:669); del 15 marzo 2007, *Commissione/Finlandia* (C-54/05, EU:C:2007:168), e dell'8 febbraio 1983, *Commissione/Regno Unito* (124/81, EU:C:1983:30).

34 — Per esempio, la sentenza del 16 ottobre 2014, *Commissione/Germania* (C-100/13, EU:C:2014:2293), citata dalla Commissione, o le sentenze dell'8 maggio 2013, *ATRAL* (C-14/02, EU:C:2003:265), e del 30 aprile 2009, *Lidl Magyarország* (C-132/08, EU:C:2009:281).

35 — V. considerando 10 della direttiva 2007/23.

36 — V., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2010, *Commissione/Regno Unito* (C-582/08, EU:C:2010:249, punto 48).

52. Il ricorso della Commissione nel caso di specie è basato esclusivamente sull'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV agli articoli pirotecnici che siano già stati assoggettati a una valutazione di conformità, e perciò, già immessi sul mercato. Alla luce di ciò e della precedente trattazione riguardante il campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23, non credo sia appropriato affermare che l'obbligo di notifica della Germania e il potere del BAM di verificare e modificare le istruzioni d'uso vieti, restringa o ostacoli l'immissione sul mercato di articoli pirotecnici ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva.

53. Pertanto propongo che il ricorso della Commissione sia respinto.

54. Tuttavia, è opportuno aggiungere tre punti, che riflettono in una certa misura le osservazioni introduttive presentate supra nella sezione V.A.1 delle presenti conclusioni. In primo luogo, un divieto generale di restringere o ostacolare la libera circolazione delle merci sussiste, in ogni caso, ai sensi dell'articolo 34 TFUE, che non solo vieta le restrizioni quantitative alle importazioni e tutte le misure di effetto equivalente, ma richiede altresì il reciproco riconoscimento dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri³⁷. In secondo luogo, la direttiva 2007/23 contiene probabilmente varie altre disposizioni sostanziali concepite per tutelare la libera circolazione³⁸. Tuttavia, la Commissione ha argomentato la sua causa esclusivamente sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva, non menzionando nei capi delle conclusioni del ricorso nessun'altra disposizione sostanziale della direttiva 2007/23 o del Trattato. In terzo luogo, nel particolare contesto del procedimento per inadempimento la Corte non può, senza spingersi ultra petita³⁹, riformulare gli argomenti quali presentati dinanzi ad essa, come potrebbe essere talvolta possibile in un procedimento pregiudiziale.

B – *L'alternativa*

55. Per le ragioni descritte nella precedente sezione di queste conclusioni, credo che il presente ricorso debba essere respinto. Tuttavia, se la Corte decidesse di non accogliere il ragionamento sopra delineato, offrirò in questa sezione un quadro sintetico di un percorso alternativo, soddisfacendo dunque il ruolo costituzionale dell'avvocato generale e assistendo pienamente la Corte (articolo 252 TFUE).

56. Comunque, dovrebbe essere sottolineato sin dall'inizio che tutto quanto segue sarebbe rilevante solo qualora la locuzione «[prima] immissione sul mercato [dell'UE]», chiaramente articolata negli articoli 6, paragrafo 1, e 2, paragrafo 2, della direttiva 2007/23, fosse effettivamente riscritta in modo da leggere «libera circolazione».

1. La procedura di notifica di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della 1. SprengV

57. La Commissione lamenta che la procedura di notifica di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV (che continua ad applicarsi nonostante la deroga dell'11 marzo 2014 che rimuove l'obbligo di includere il numero d'identificazione nelle istruzioni d'uso) viola l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva. Tale procedura è applicata prima che gli articoli pirotecnici ottengano l'accesso al mercato

37 — V. inter alia, sentenza del 18 ottobre 2012, Elenca (C-385/10, EU:C:2012:634, punto 23, e giurisprudenza ivi citata).

38 — V., in relazione ad una simile clausola di libera circolazione, la sentenza del 5 aprile 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, punto 13), in cui la Corte ha statuito che la clausola di libera circolazione «non ha valore autonomo, non essendo altro che il necessario complemento delle disposizioni sostanziali contenute negli articoli sopra richiamati, quanto alla libera circolazione dei prodotti di cui trattasi».

39 — V., in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Commissione/Italia (C-326/07, EU:C:2008:611, paragrafi 33 e 34).

tedesco. Secondo la Commissione, ciò rappresenta un onere finanziario e amministrativo supplementare che, in assenza di una norma «de minimis», va oltre i requisiti della direttiva 2007/23 e determina così un ostacolo alla libera circolazione di articoli pirotecnici che già soddisfano i requisiti di tale direttiva.

58. A sua difesa, la Repubblica federale di Germania sostiene che la procedura di notifica non costituisce una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva, poiché è applicabile dopo che gli articoli pirotecnici siano stati effettivamente resi disponibili sul mercato tedesco. Pertanto, non costituisce una doppia valutazione di conformità di tali articoli. In subordine, la Germania afferma che la procedura di notifica costituisce una misura per la predisposizione della sorveglianza del mercato, mirata a facilitare la tracciabilità degli articoli pirotecnici. Inoltre, la procedura di notifica potrebbe parimenti essere considerata quale misura per la predisposizione della sorveglianza degli utenti, poiché rende possibile al BAM controllare e modificare le istruzioni d'uso degli articoli pirotecnici per garantire che siano usati correttamente e in modo sicuro.

59. A mio parere, se l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23 ricomprende la «libera circolazione» e non solo la prima «immissione sul mercato», la procedura di notifica di cui all'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV costituirebbe una restrizione alla libera circolazione.

60. La procedura stabilita dall'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV include formalità ulteriori a quelle previste dalla direttiva 2007/23, imponendo ai fabbricanti e agli importatori un obbligo di notifica al BAM per gli articoli pirotecnici antecedente alla loro prima utilizzazione sul territorio tedesco. Per completare la procedura di notifica, e previo pagamento di un tributo, il BAM fornisce all'importatore/fabbricante un numero d'identificazione. Come chiarito all'udienza dalla Repubblica federale di Germania, il mancato rispetto di quest'obbligo configura un inadempimento e può comportare sanzioni. La Commissione lamenta che tale procedura è applicabile anche ai prodotti già recanti la marcatura CE e già commercializzati in altri Stati membri.

61. Concordo con la Repubblica federale di Germania nel ritenere che la procedura di notifica non costituisce una ripetizione della valutazione di conformità prevista nella direttiva. Tuttavia, non posso accettare l'argomento secondo cui il regime nazionale in questione non ostacola l'accesso al mercato tedesco. Sebbene la procedura di notifica non costituisca una preconditione formale per l'immissione sul mercato di articoli pirotecnici, essa costituisce un ostacolo alla libera circolazione. Essa impone formalità sulle importazioni di prodotti pirotecnici legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri e può in tal modo configurare un ostacolo all'accesso al mercato tedesco.

62. Inoltre, neppure l'argomento avanzato in subordine dalla Repubblica federale di Germania, secondo cui la procedura di notifica costituisce un meccanismo di predisposizione della sorveglianza del mercato e rientrerebbe quindi nell'ambito dell'articolo 14 della direttiva 2007/23, può essere accolto.

63. In primo luogo, l'articolo 14, paragrafo 4, è basato sulla presunzione di conformità. Pertanto, le attività di sorveglianza del mercato sugli articoli pirotecnici già recanti la marcatura CE sono limitate alle verifiche sugli articoli pirotecnici e sulla relativa documentazione. Non può essere inteso nel senso di consentire controlli sistematici su tutti gli articoli pirotecnici in entrata sul mercato di uno Stato membro⁴⁰.

40 — Una definizione illustrativa di sorveglianza del mercato può essere reperita nell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 (GU 2008, L 218, pag. 30), che si riferisce, inter alia, a «controlla[re] in modo appropriato e su scala adeguata le caratteristiche dei prodotti attraverso verifiche documentarie e, se del caso, verifiche fisiche e di laboratorio sulla base di un campionamento adeguato».

64. Inoltre, all'udienza, la Repubblica federale di Germania ha precisato che la sorveglianza del mercato non ricade nella competenza del BAM, ma in quella dei *Länder* tedeschi e delle rispettive competenti autorità. Ciò conferma ulteriormente la difficoltà di inglobare la procedura di notifica nell'articolo 14 della direttiva 2007/23 e di classificarla come meccanismo di sorveglianza del mercato.

65. In secondo luogo, riguardo all'argomento avanzato dalla Repubblica federale di Germania relativo all'obiettivo di essere in grado di tracciare gli articoli pirotecnici, vero è che le misure di esecuzione, previste dall'articolo 18, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2007/23, relative all'«istituzione di un sistema di tracciabilità»⁴¹, sono state adottate effettivamente solo con la direttiva 2014/58/UE⁴². Esse non erano pertanto in vigore alla fine del periodo stabilito nel parere motivato della Commissione. Tuttavia, nonostante il ritardo nell'adozione di siffatte misure di esecuzione, resta il fatto che la direttiva prevede l'adozione di un sistema di registrazione a livello dell'Unione europea. L'articolo 18, paragrafo 2, lettera a), della direttiva può difficilmente essere considerato quale norma che autorizza gli Stati membri, nel periodo precedente all'adozione delle misure di esecuzione, ad istituire il proprio sistema nazionale di registrazione applicabile ai prodotti che siano già stati assoggettati ad una valutazione di conformità.

66. Non sono neppure convinto dagli argomenti avanzati in subordine dalla Repubblica federale di Germania, secondo i quali la procedura di notifica costituisce una misura per la predisposizione della sorveglianza degli utilizzatori ricompresa nella deroga di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23.

67. Innanzitutto, come riconosce la stessa Repubblica federale di Germania, le misure nazionali in questione non restringono, né vietano il possesso, l'utilizzazione e/o le vendite.

68. Secondariamente, la deroga prevista dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23 è applicabile solo alle specifiche categorie di articoli pirotecnici. Senza iniziare un discorso sull'opportuna base giuridica nazionale dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV⁴³, basti rilevare che la norma nazionale in questione è redatta in modo generico senza distinguere tra le diverse categorie di articoli pirotecnici⁴⁴. Ciò è già di per sé problematico, in considerazione della chiara formulazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23.

69. Certo è che la Corte ha recentemente statuito⁴⁵ che il regolamento REACH⁴⁶ non osta, a determinate condizioni, a che una normativa nazionale obblighi un importatore di prodotti chimici a registrare tali prodotti presso l'autorità nazionale competente, laddove il medesimo importatore è già tenuto ad un obbligo di registrazione degli stessi prodotti presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche in applicazione del citato regolamento. Tuttavia, a mio avviso, il ragionamento sotteso a

41 — In virtù di tale disposizione, il sistema comprenderebbe «un numero di registrazione e un registro a livello UE per l'identificazione dei tipi di articoli pirotecnici e del loro fabbricante».

42 — Direttiva di esecuzione della Commissione, del 16 aprile 2014, che istituisce, a norma della direttiva 2007/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, un sistema per la tracciabilità degli articoli pirotecnici (GU 2014, L 115, pag. 28). Un sistema di tracciabilità è previsto altresì dall'articolo 9 della direttiva 2013/29.

43 — La Repubblica federale di Germania lamenta che la base giuridica della norma in questione sia il paragrafo 6(1)(2)(d) della SprengG, che autorizza le autorità competenti ad adottare una procedura di emissione di numeri d'identificazione nella prospettiva della registrazione e dell'autorizzazione alla vendita e all'uso, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23. Per contro, la Commissione quale base giuridica per la procedura di notifica ha avanzato il paragrafo (6)(1)(3)(d) della SprengG, che autorizza le autorità competenti a prevedere che «debba essere effettuata la notifica di sostanze esplosive acquistate o importate ai sensi del paragrafo 1(1) e che alla notifica debbano essere allegati specifici documenti».

44 — A tal proposito, la differenziazione è prevista solo nel sesto periodo dell'articolo 6, paragrafo 4, della SprengV, che introduce una deroga all'obbligo di includere il numero d'identificazione nelle istruzioni d'uso ai sensi del quarto periodo della stessa norma.

45 — V. sentenza del 17 marzo 2016, *Canadian Oil Company Sweden e Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171, punto 41).

46 — Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 136, pag. 3), come modificato dal regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione, del 22 giugno 2009 (GU 2009, L 164, pag. 7).

quella sentenza non può essere trasposto al contesto della direttiva 2007/23. In primo luogo, entrambi gli strumenti di diritto dell'Unione perseguono obiettivi diversi ed hanno una struttura diversa. In secondo luogo, e più significativamente, il ragionamento della Corte in detta sentenza ha posto la massima importanza sull'articolo 128, paragrafo 2, del regolamento REACH, che lascia non armonizzati certi casi di «immissione sul mercato»⁴⁷. Diversamente, nel presente contesto, l'articolo 6, paragrafo 2, non opera secondo l'assunzione per cui la direttiva 2007/23 lascia non armonizzati determinati casi di «immissione sul mercato». Al contrario, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, gli Stati membri possono solo limitare, per ragioni specifiche, l'uso, il possesso o le vendite di determinate categorie di articoli pirotecnici.

2. Il potere del BAM di verificare e modificare le istruzioni d'uso (quinto periodo dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV)

70. La Commissione lamenta che il potere conferito al BAM dal quinto periodo dell'articolo 6, paragrafo 4, della 1.SprengV, che consente a tale ente di completare e modificare le istruzioni d'uso degli articoli pirotecnici, è esercitato nonostante il fatto che detti articoli possano già essere stati assoggettati ad una valutazione di conformità. Tale prassi è quindi contraria all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2007/23. La Commissione ammette che l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23 concede agli Stati membri importanti poteri relativamente al possesso, all'uso e/o alla vendita di determinate categorie di prodotti pirotecnici. Tuttavia, il potere di modificare le istruzioni d'uso non costituisce una misura che vieti o limiti il possesso, l'uso e/o la vendita di articoli pirotecnici. Nondimeno, la presunzione di conformità di articoli pirotecnici recanti la marcatura CE si estende alle loro istruzioni d'uso.

71. La Repubblica federale di Germania sostiene che la direttiva 2007/23 e, in particolare, l'allegato I, sezione 3, lettera h), non implica una completa valutazione delle istruzioni d'uso. Essa afferma che le valutazioni di conformità effettuate ai sensi della direttiva 2007/23 non possono comportare un controllo sulla lingua delle istruzioni d'uso poiché non è prevedibile in tale fase di valutazione in quali Stati membri saranno venduti e commercializzati detti articoli pirotecnici. In aggiunta, gli Stati membri possono modificare i limiti di età e le distanze minime di sicurezza. Gli organismi che devono essere notificati ai sensi della direttiva incontrerebbero quindi evidentemente notevoli difficoltà nell'effettuare un controllo adeguato di tali requisiti. In subordine, la Repubblica federale di Germania lamenta che i poteri del BAM sono mirati alla sorveglianza del mercato o alla tutela dei consumatori, conformemente all'articolo 14 e all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 2007/23.

72. Non sono convinto dagli argomenti addotti dalla Repubblica federale di Germania.

73. Innanzitutto, come rileva correttamente la Commissione, i requisiti essenziali di sicurezza cui il fabbricante (e l'importatore, se del caso) deve attenersi sono stabiliti nell'allegato I della direttiva 2007/23. Una volta che un articolo pirotecnico soddisfi tali requisiti, gli Stati membri, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, non vieteranno, limiteranno o ostacoleranno la sua immissione sul mercato (se intesa come comprensiva della libera circolazione tra gli Stati membri di articoli pirotecnici).

74. La sezione 3, lettera h), dell'allegato I della direttiva 2007/23 include, tra le informazioni e le caratteristiche che gli organismi notificati devono esaminare o testare, le «adeguate istruzioni e, ove necessario, marcature in relazione alla manipolazione in condizioni di sicurezza, all'immagazzinamento, all'uso (comprese le distanze di sicurezza) e allo smaltimento scritte nella lingua ufficiale o nelle lingue ufficiali dello Stato membro in cui il prodotto viene consegnato».

⁴⁷ — Ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 2, del regolamento REACH, agli Stati membri non è impedito mantenere o stabilire norme nazionali intese a proteggere i lavoratori, la salute umana e l'ambiente, applicabili ai casi in cui il regolamento di cui trattasi non armonizza le prescrizioni in materia di fabbricazione, immissione sul mercato o uso. V. sentenza del 17 marzo 2016, *Canadian Oil Company Sweden e Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171, punti 26 e 27).

75. Di conseguenza, la Repubblica federale di Germania non può contestare che la norma nazionale in esame nel caso di specie sia intesa a garantire che le istruzioni d'uso siano correttamente redatte in tedesco, e che le specifiche distanze di sicurezza prescritte dalla Germania siano adeguatamente rispecchiate. La sezione 3, lettera h), dell'allegato I della direttiva 2007/23 si riferisce espressamente a istruzioni adeguate e, ove necessario, a marcature in relazione alla manipolazione in condizioni di sicurezza, all'immagazzinamento, all'uso, comprese le distanze di sicurezza, scritte nella lingua ufficiale dello Stato membro in cui il prodotto viene consegnato come uno dei requisiti essenziali di sicurezza. Nella stessa ottica, e contrariamente a quanto lamenta la Repubblica federale di Germania, i requisiti essenziali di sicurezza previsti dall'allegato I della direttiva 2007/23 riguardano anche i dispositivi d'accensione⁴⁸.

76. In secondo luogo, il fatto che agli Stati membri sia consentito, in virtù dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2007/23, aumentare i limiti d'età previsti all'articolo 7, paragrafo 1, non porta ad una conclusione diversa. Ai termini dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva, l'etichettatura di articoli pirotecnici dovrà includere, inter alia, i limiti minimi di età quali indicati all'articolo 7, paragrafi 1 e 2. Nondimeno, come ha sostenuto la Commissione, è stata approvata una norma europea armonizzata sui requisiti di etichettatura minimi⁴⁹.

77. Relativamente agli argomenti avanzati in subordine dalla Repubblica federale di Germania, le ragioni descritte supra relative alla procedura di notifica⁵⁰ sono pienamente applicabili al potere del BAM di completare e modificare le istruzioni d'uso. Tale ultimo potere è inestricabilmente connesso alla stessa procedura di notifica, che non costituisce una misura per la tutela dei consumatori compresa nell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva, né una misura per la predisposizione della sorveglianza del mercato passibile di essere ricompresa nell'articolo 14 di tale direttiva.

78. Infine, occorre rammentare che gli Stati membri non possono adottare unilateralmente provvedimenti correttivi in reazione alle potenziali mancanze da parte di altri Stati membri nell'applicazione del diritto dell'Unione. Essi sono tenuti ad agire nell'ambito delle procedure e dei rimedi previsti dal Trattato⁵¹.

79. D'altra parte, il sistema della direttiva e la presunzione di conformità degli articoli recanti la marcatura CE non impediscono agli Stati membri di intervenire qualora si manifestino rischi⁵². Al contrario, la direttiva 2007/23 stabilisce norme concepite per conseguire la libera circolazione di articoli pirotecnici nel mercato interno *nel contempo* assicurando un elevato livello di tutela della salute umana e della pubblica sicurezza, nonché della tutela e sicurezza dei consumatori. Tenendo presenti tali obiettivi, la direttiva 2007/23 stabilisce al suo articolo 14 le condizioni alle quali la sorveglianza del mercato può essere attuata dagli Stati membri. In particolare, l'articolo 14, paragrafo 6, consente agli Stati membri di adottare tutti i provvedimenti opportuni per ritirare prodotti recanti la marcatura CE suscettibili di mettere in pericolo la salute e la sicurezza delle persone.

80. Nel contesto della supervisione del mercato, gli Stati membri possono inoltre sovrintendere l'adempimento degli obblighi imposti ai distributori di articoli pirotecnici. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2007/23, i distributori verificano che un articolo pirotecnico riporti le necessarie marcature di conformità e sia accompagnato dai documenti richiesti⁵³. Inoltre, l'articolo 20

48 — Allegato I, sezione 5, parte C, punti da 1) a 7), della direttiva 2007/23. I dispositivi d'accensione sono altresì inclusi nella norma europea EN 15947. V. anche sezione 3.(j), di detto allegato, che si riferisce all'«indicazione di tutti i dispositivi e accessori necessari e istruzioni per l'uso al fine di assicurare un funzionamento sicuro dell'articolo pirotecnico».

49 — EN 15947, pubblicata in GU 2013, C 136, pag. 7. V. anche articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2007/23.

50 — V. paragrafi da 61 a 63 e da 65 a 67 delle presenti conclusioni.

51 — Sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Svezia (C-111/03, EU:C:2005:619, punto 66).

52 — V., in tal senso, sentenza del 17 aprile 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punto 62).

53 — V., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, punto 51). V. anche, seppure in un diverso contesto, sentenza del 23 novembre 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, punti 43 e segg.).

della direttiva prevede che gli Stati membri stabiliscono le disposizioni in materia di sanzioni applicabili alle infrazioni alla legislazione nazionale adottata in attuazione della direttiva. Infine, il regolamento (UE) n. 1025/2012⁵⁴ prevede una procedura per le obiezioni alle norme armonizzate adottate qualora gli Stati membri ritengano che tali norme non soddisfino completamente gli obiettivi della direttiva.

81. In conclusione, non è contestato che nel delicato contesto degli articoli pirotecnici, gli Stati membri abbiano il diritto di svolgere esami e ispezioni, come espressamente riconosciuto dalla stessa direttiva 2007/23. La questione dunque non è *se* ispezionare, ma *come* effettuare l'ispezione. Nei limiti di tale contesto, è improbabile che i regimi di notifica generale ex ante che sono applicabili a tutti i prodotti, anche a quelli già approvati dalle autorità di altri Stati membri, siano compatibili con un sistema basato sulla libera circolazione e sul mutuo riconoscimento.

VI – Spese

82. Propongo che il ricorso sia respinto. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, la Commissione dovrebbe quindi essere condannata alle spese.

VII – Conclusione

83. Pertanto, propongo alla Corte di:

- 1) respingere il ricorso;
- 2) condannare la Commissione europea alle spese.

⁵⁴ — Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea (GU 2012, L 316, pag. 12). Tale regolamento ha soppresso l'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 2007/23.