

Causa C-626/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

11 ottobre 2021

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria)

Data della decisione di rinvio:

29 settembre 2021

Ricorrente per cassazione (Revision):

Funke Sp. zo.o.

Autorità convenuta dinanzi al Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria):

Landespolizeidirektion Wien (direzione regionale di polizia di Vienna, Austria)

Oggetto del procedimento principale

Sicurezza dei prodotti – Linee guida RAPEX – Interpretazione – Diritto di un operatore economico al perfezionamento di una notifica RAPEX – Richiesta – Competenza – Tutela giurisdizionale

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione della direttiva 2001/95/CE, del regolamento (CE) n. 765/2008 e della decisione di esecuzione (UE) 2019/417; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

Se

- la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU L 11 del 15 gennaio 2002, pag. 4, come modificata dal regolamento (CE) n. 765/2008, GU

L 218 del 13 agosto 2008, pag. 30, e dal regolamento (CE) n. 596/2009, GU L 188 del 18 luglio 2009, pag. 14 (in prosieguo: la «direttiva sulla sicurezza dei prodotti»), in particolare il suo articolo 12 e l'allegato II,

- il 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 del Consiglio, GU L 218 del 13 agosto 2008, pag. 30 (in prosieguo: il «regolamento in materia di vigilanza del mercato»), in particolare i suoi articoli 20 e 22, nonché

- la decisione di esecuzione (UE) 2019/417 della Commissione, dell'8 novembre 2018, recante linee guida per la gestione del sistema d'informazione rapida dell'Unione europea (RAPEX) istituito a norma dell'articolo 12 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti e del suo sistema di notifica, GU L 73 del 15 marzo 2019, pag. 121 (in prosieguo: le «linee guida RAPEX»), debbano essere interpretati nel senso che

1. discenda direttamente dalle suddette norme il diritto di un operatore economico al perfezionamento di una notifica RAPEX;

2. sia competente la Commissione europea (in prosieguo: la «Commissione») per la decisione riguardante una richiesta in tal senso

oppure

3. sia competente per una simile decisione l'autorità amministrativa del rispettivo Stato membro.

(in caso di risposta affermativa alla terza questione)

4. la tutela giurisdizionale (nazionale) avverso tale decisione sia sufficiente qualora venga concessa nei confronti della misura (obbligatoria) adottata dall'autorità amministrativa non a tutti, bensì al solo operatore economico che ne sia interessato.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione

Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (in prosieguo: la «direttiva sulla sicurezza dei prodotti»): articolo 12 e allegato II;

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 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento in materia di vigilanza del mercato»): articoli 20 e 22;

Decisione di esecuzione (UE) 2019/417 della Commissione, dell'8 novembre 2018, recante linee guida per la gestione del sistema d'informazione rapida dell'Unione europea (RAPEX) istituito a norma dell'articolo 12 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti e del suo sistema di notifica, GU L 73 del 15 marzo 2019, pag. 121 (in prosieguo: le «linee guida RAPEX»): articolo 1 e allegato

Disposizioni nazionali pertinenti

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (legge federale austriaca di adozione delle disposizioni di polizia riguardanti articoli pirotecnici e materie esplosive, nonché gli spari di mortaretto; in prosieguo: il «Pyrotechnikgesetz 2010» oppure il «PyroTG 2010»): articoli da 4 a 6, 27, 27 a;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (legge federale austriaca per la protezione da prodotti pericolosi; in prosieguo: il «Produktsicherheitsgesetz 2004» oppure il «PSG 2004»): articoli 1, 2, 10.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 In occasione della vigilanza di mercato svolta dalla Landespolizeidirektion Wien (direzione regionale della polizia di Vienna, Austria; in prosieguo: la «LPD») ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, del Pyrotechnikgesetz 2010 (in prosieguo: il «PyroTG 2010») presso un commerciante di articoli pirotecnici veniva accertato che diversi articoli presenti nel magazzino di detto commerciante non erano sicuri per l'utilizzatore. Con apposito provvedimento veniva disposto un divieto di vendita di emettitori di suono a carico del commerciante interessato e il richiamo di detti articoli in forza dell'articolo 27 a, paragrafo 1, punto 3, del PyroTG 2010.
- 2 In seguito, la LPD quale autorità di vigilanza del mercato avviava, ai sensi del PyroTG 2010, una procedura di notifica RAPEX riguardante gli articoli pirotecnici contestati, trasmettendo le pertinenti notifiche alla Commissione.
- 3 La ricorrente è una società importatrice degli articoli pirotecnici oggetto delle notifiche RAPEX (numeri di riferimento A12/00297/20, A12/00290/20 e A12/00289/20).
- 4 Con lettera del 30 aprile 2020, la ricorrente presentava alla LPD domande di perfezionamento delle notifiche RAPEX e di accesso agli atti in forza dell'articolo 17 dello Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (legge generale austriaca sul procedimento amministrativo 1991; in prosieguo: lo «AVG»). A tal riguardo, essa richiedeva il perfezionamento delle menzionate notifiche RAPEX tramite l'aggiunta dei numeri di lotto («badge number») degli articoli pirotecnici contestati, nonché l'accesso agli atti della procedura di notifica RAPEX, in

particolare alla classificazione del rischio dei prodotti di cui alle notifiche RAPEX A12/00289/20, A12/00290/20 e A12/00297/20.

- 5 Con la sentenza impugnata del Verwaltungsgericht Wien (Tribunale amministrativo di Vienna, Austria; in prosieguo: il «Verwaltungsgericht»), (a seguito di reclamo proposto dalla ricorrente avverso il provvedimento della LPD del 29 giugno 2020 adottato in merito a dette domande) venivano respinte a tal riguardo sia la richiesta di accesso agli atti della procedura di notifica RAPEX sia quella di perfezionamento delle notifiche RAPEX. Il ricorso per cassazione (Revision) dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) veniva dichiarato ammissibile.
- 6 Nella motivazione il Verwaltungsgericht rilevava, sostanzialmente, che la procedura di notifica RAPEX avrebbe inizio con la presa di conoscenza, da parte dell'autorità di vigilanza del mercato, di un fatto rilevante a fini RAPEX. La «notifica di allarme rapido» da trasmettere in tale sistema sarebbe ipotizzabile unicamente in presenza di una fattispecie transfrontaliera. La LPD, in qualità di autorità di vigilanza del mercato ai sensi del PyroTG 2010, avrebbe agito come un'autorità pubblica. Tuttavia, si tratterebbe, al riguardo, di un'attività non riconducibile ad un atto amministrativo (decisione). Le notifiche nel sistema di allarme rapido RAPEX dovrebbero essere, infatti, considerate attività materiali (vale a dire meri atti amministrativi diretti ad un risultato di fatto). Un controllo da parte del giudice amministrativo sarebbe contemplato a livello costituzionale solo nell'ambito degli articoli 131 e 132 del Bundes-Verfassungsgesetz (Costituzione federale austriaca; in prosieguo: il «B-VG»), in base ai quali, avverso la decisione di un'autorità amministrativa può proporre ricorso a motivo di illegittimità dinanzi al Verwaltungsgericht solo chi sostenga di essere stato leso nei propri diritti per effetto della decisione.
- 7 In linea di principio, la tutela giurisdizionale, come richiesto dal considerando 37 della direttiva sulla sicurezza dei prodotti 2001/95/CE, è assicurata dalla possibilità di impugnare dinanzi ai giudici amministrativi (e quindi alle Corti di diritto pubblico) le misure amministrative alla base della procedura di notifica RAPEX. Dalle disposizioni di legge non potrebbe desumersi che ad operatori economici come la ricorrente (e dunque al fabbricante o all'importatore di un prodotto) sia stato concesso, nell'ordinamento austriaco, il diritto di presentare una richiesta riguardante gli aspetti fatti valere in ordine all'accesso agli atti oppure al perfezionamento della notifica RAPEX. Nemmeno la decisione di esecuzione (UE) 2019/417 della Commissione (linee guida RAPEX) fornirebbe alcun elemento a sostegno del riconoscimento di un siffatto diritto oppure della posizione della ricorrente quale parte nella procedura di notifica RAPEX.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Nel ricorso per cassazione (Revision) proposto dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) avverso la sentenza del Verwaltungsgericht la ricorrente

sosteneva di aver subito un pregiudizio sostanziale diretto, in quanto operatrice economica, per effetto dell'attività amministrativa della LPD prevista dalla legge e che le spetterebbero pertanto, in base alla normativa processuale amministrativa austriaca, i diritti in qualità di parte (articolo 8 dell'AVG). Se ne potrebbe desumere (ai sensi dell'articolo 17 dell'AVG) anche il diritto di accesso agli atti nelle notifiche RAPEX. Quanto al diritto di presentare una richiesta relativa all'azione amministrativa nell'ambito della procedura di notifica RAPEX, il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) non si sarebbe ancora pronunciato. In particolare, non sussisterebbe giurisprudenza sulla questione se a favore del ricorrente, in quanto operatore economico interessato, possa derivare direttamente dalle linee guida RAPEX un diritto alla presentazione di una richiesta di rettifica o perfezionamento o, ancora, di ritiro di una notifica RAPEX, oppure se venga garantita una sufficiente tutela nella procedura di notifica RAPEX nei confronti dell'azione amministrativa. Proprio le misure adottate nell'ambito della procedura di notifica RAPEX comportavano il pregiudizio diretto della ricorrente in quanto operatrice economica nella vendita dei propri prodotti sul mercato austriaco ed europeo. Ciò verrebbe aggravato dalla mancanza dei numeri di lotto degli articoli pirotecnici contestati. Il diniego di ogni tutela nella procedura amministrativa di notifica RAPEX assumerebbe un rilievo estraneo al singolo caso, in quanto una corrispondente tutela verrebbe negata ad ogni altro operatore economico nell'ambito di una procedura di notifica RAPEX.

- 9 La LPD, nel suo controricorso, argomenta, in sostanza, di aver disposto il ritiro dal mercato degli articoli pirotecnici nei confronti del commerciante. Pertanto, il commerciante sarebbe stato libero di impugnare detto provvedimento e dunque la misura amministrativa dinanzi ai giudici amministrativi e alle Corti di diritto pubblico. Facendo riferimento ai punti 3.4.3 e 3.4.3.5 delle linee guida RAPEX, la LPD sostiene che, sulla base di tali fondamenti giuridici, il ricorrente avrebbe avuto la possibilità, in ogni fase della procedura RAPEX, di adire l'organismo competente, segnatamente la Commissione, al fine di ottenere una rettifica/un perfezionamento della notifica RAPEX trasmessa. Del resto, la Commissione potrebbe, ai sensi del punto 3.4.7.1 delle linee guida RAPEX, ritirare in via definitiva una notifica da RAPEX.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 10 La domanda di pronuncia pregiudiziale mira, in particolare, a chiarire se discenda direttamente dalle linee guida RAPEX il diritto dell'operatore economico a presentare una richiesta di perfezionamento della notifica RAPEX – con riguardo alla quale occorre eventualmente precisare la competenza – e una tutela giurisdizionale sufficiente dell'operatore economico avverso effetti pregiudizievoli.
- 11 Quanto al diritto al perfezionamento della notifica RAPEX, ad avviso del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), alcune disposizioni delle linee guida RAPEX indicano che un siffatto diritto a favore dell'operatore economico

non è previsto dal diritto dell'Unione e pertanto non è consentita una richiesta in tal senso.

- 12 Con riguardo ai soggetti che intervengono nella procedura di notifica e alla loro responsabilità è, infatti, stabilito che gli operatori economici non sono direttamente coinvolti nella trasmissione delle notifiche tramite l'applicazione RAPEX (Parte II punto 3.3.1). In particolare, in base alle disposizioni riguardanti il ritiro definitivo di una notifica da RAPEX, la Commissione può ritirare una notifica da RAPEX soltanto su richiesta dello Stato membro notificante, dato che quest'ultimo ha l'intera responsabilità delle informazioni trasmesse per mezzo del sistema (Parte II, punto 3.4.7.1.2 delle linee guida RAPEX).
- 13 Ciò potrebbe implicare che, ai sensi del pertinente diritto dell'Unione, l'operatore economico non abbia un diritto al perfezionamento di una notifica RAPEX a suo avviso incompleta, ma che la procedura di notifica RAPEX abbia luogo esclusivamente tra la Commissione e gli Stati membri (tramite le loro autorità amministrative) senza che agli operatori economici vengano attribuiti propri diritti in tal senso.
- 14 Quanto alla competenza ai fini della decisione sulla richiesta di perfezionamento di una notifica RAPEX presentata da un operatore economico, ad avviso del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), alcune disposizioni depongono a favore della conclusione che per tale decisione sia competente l'autorità del rispettivo Stato membro. Ne costituiscono un esempio la Parte II, punto 3.2.4 delle linee guida RAPEX, secondo cui la responsabilità delle informazioni fornite incombe allo Stato membro che ha effettuato la notifica e la Commissione non assume alcuna responsabilità per le informazioni trasmesse, oppure la Parte I, punto 5.4 delle linee guida RAPEX, secondo cui la valutazione del rischio è sempre eseguita o verificata dall'autorità di uno Stato membro.
- 15 A parere del Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa) altre disposizioni depongono, invece, a favore di una competenza della Commissione a tal riguardo. Ne costituiscono esempi la Parte II, punti 3.4.3 e 3.4.3.2, delle linee guida RAPEX, secondo cui la Commissione deve esaminare le notifiche per assicurarsi che siano corrette e complete, nonché la Parte II, punto 3.4.4, delle medesime linee guida, secondo cui tutte le modifiche risultate complete all'esame della Commissione vengono convalidate da quest'ultima e diffuse tramite l'applicazione RAPEX.
- 16 Quanto alla tutela giurisdizionale effettiva, occorre chiarire se le linee guida RAPEX debbano essere interpretate nel senso che la misura obbligatoria (segnatamente l'ordine di richiamo degli articoli pirotecnici nei confronti del commerciante e non della ricorrente quale società importatrice) va considerata unicamente come base di ulteriori accertamenti delle autorità amministrative degli Stati membri con riguardo a una notifica RAPEX e che, in particolare, oltre a detta misura, nella notifica RAPEX vengono trattate e quindi diffuse ulteriori informazioni. In tale ipotesi sarebbe necessario un proprio meccanismo di tutela.