

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 febbraio 2009 *

Nella causa C-110/05,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 4 marzo 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra D. Recchia e dal sig. F. Amato, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e T. von Danwitz, presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (relatore), A. Arabadjiev e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger, successivamente sig. Y. Bot
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale, successivamente sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 ottobre 2006,

vista l'ordinanza di riapertura della fase orale del 7 marzo 2007 e in seguito all'udienza del 22 maggio 2007,

considerate le osservazioni scritte ed orali presentate:

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra D. Recchia e dal sig. F. Amato, in qualità di agenti;

- per la Repubblica italiana, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato;

- per la Repubblica ceca, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;

- per il Regno di Danimarca, dal sig. J. Bering Liisberg, in qualità di agente;

- per la Repubblica federale di Germania, dal sig. M. Lumma, in qualità di agente;

- per la Repubblica ellenica, dalla sig.ra N. Dafniou, in qualità di agente;

- per la Repubblica francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra R. Loosli, in qualità di agenti;

- per la Repubblica di Cipro, dal sig. K. Lykourgos e dalla sig.ra A. Pantazi-Lamprou, in qualità di agenti;

- per il Regno dei Paesi Bassi, dalle sig.re H.G. Sevenster e C. ten Dam, in qualità di agenti;

- per il Regno di Svezia, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 luglio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, vietando il traino di rimorchi da parte di ciclomotori, motocicli, tricicli e quadricicli (in prosieguo: i «motoveicoli»), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

- ² La direttiva del Consiglio 30 giugno 1992, 92/61/CEE, relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o a tre ruote (GU L 225, pag. 72), fissava le definizioni uniformi

nonché la procedura di omologazione e d'approvazione comunitaria per taluni tipi di veicoli indicati nella stessa direttiva. Il suo art. 1, nn. 1 e 2, era formulato nel modo seguente:

«1. La presente direttiva si applica a tutti i veicoli a motore a due o a tre ruote, gemellate o meno, destinati a circolare su strada, nonché ai loro componenti e alle loro entità tecniche.

(...)

2. I veicoli di cui al paragrafo 1 sono ripartiti in:

- ciclomotori, ossia veicoli a due o a tre ruote muniti di un motore con cilindrata non superiore a 50 cc se a combustione interna e aventi una velocità massima per costruzione non superiore a 45 km/h;

- motocicli, ossia veicoli a due ruote, con o senza carrozzino, muniti di un motore con cilindrata superiore a 50 cc se a combustione interna e/o aventi una velocità massima per costruzione superiore a 45 km/h;

— tricicli, ossia veicoli a tre ruote simmetriche muniti di un motore con cilindrata superiore a 50 cc se a combustione interna e/o aventi una velocità massima per costruzione superiore a 45 km/h».

3 Dal n. 3 dello stesso art. 1 emerge che la direttiva 92/61 si applicava anche ai veicoli a motore a quattro ruote, cioè ai «quadricicli», che, in funzione delle loro caratteristiche tecniche, erano considerati o come ciclomotori o come tricicli.

4 La direttiva del Consiglio 29 ottobre 1993, 93/93/CEE, concernente le masse e le dimensioni dei veicoli a motore a due o tre ruote (G U L 311, pag. 76), che è destinata ad armonizzare le prescrizioni tecniche cogenti al fine di consentire la realizzazione delle procedure di omologazione e approvazione oggetto della direttiva 92/61, al sesto 'considerando' enuncia quanto segue:

«considerando che le prescrizioni della presente direttiva non possono avere l'effetto di obbligare gli Stati membri che non permettono sul loro territorio che veicoli a motore a due ruote trainino un rimorchio a modificare le loro regolamentazioni».

- 5 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 17 giugno 1997, 97/24/CE, relativa a taluni elementi o caratteristiche dei veicoli a motore a due o a tre ruote (GU L 226, pag. 1), ha ad oggetto l'ulteriore armonizzazione di taluni requisiti tecnici dei suddetti veicoli, tra i quali figurano i dispositivi di attacco e di agganciamento. Il suo dodicesimo 'considerando' precisa quanto segue:

«(...) le prescrizioni della presente direttiva non possono avere l'effetto di obbligare gli Stati membri che non permettono sul loro territorio che i veicoli a motore a due o a tre ruote trainino un rimorchio a modificare le loro regolamentazioni».

La normativa nazionale

- 6 In Italia, il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Supplemento ordinario alla GURI n. 114 del 18 maggio 1992; in prosieguo: il «codice della strada»), all'art. 53 definisce i motoveicoli come veicoli a motore a due, a tre o a quattro ruote. Gli unici motoveicoli a quattro ruote sono i cosiddetti «quadricicli a motore».
- 7 Ai termini dell'art. 54 del codice della strada, s'intendono per «autoveicoli» i veicoli a motore con almeno quattro ruote diversi dai veicoli definiti al precedente art. 53.
- 8 Conformemente all'art. 56 del codice della strada, solo gli autoveicoli, i filoveicoli (veicoli a motore elettrico non vincolati da rotaie e collegati a una linea aerea di contatto

per l'alimentazione) e i mototrattori (motiveicoli a tre ruote destinati al traino di semirimorchi) sono autorizzati a trainare rimorchi.

Procedimento precontenzioso

- 9 A seguito della denuncia di un privato nei confronti della Repubblica italiana e di una successiva indagine informale della Commissione, quest'ultima indirizzava a detto Stato membro, il 3 aprile 2003, una lettera di diffida in cui lamentava che il divieto ai motiveicoli di trainare rimorchi integrasse una violazione dell'art. 28 CE.
- 10 Con lettera 13 giugno 2003 la Repubblica italiana rispondeva alla Commissione di impegnarsi a procedere alle modifiche della normativa nazionale necessarie per eliminare l'ostacolo alle importazioni dedotto nella lettera di diffida.
- 11 La Commissione non riceveva, tuttavia, nessun'altra comunicazione relativa all'adozione di dette modifiche, sicché indirizzava alla Repubblica italiana, il 19 dicembre 2003, un parere motivato con cui la invitava a presentare le proprie osservazioni entro due mesi dalla notifica dello stesso.

- 12 Non ottenendo risposta al parere, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

Procedimento dinanzi alla Corte

- 13 Con decisione dell'11 luglio 2006 la Corte rimetteva la causa all'esame della Terza Sezione. Dal momento che nessuna delle parti chiedeva di essere sentita, la Corte decideva di statuire senza udienza dibattimentale. L'avvocato generale Léger presentava le proprie conclusioni all'udienza del 5 ottobre 2006, a seguito della quale la fase orale veniva chiusa.
- 14 Il 9 novembre 2006, in applicazione dell'art. 44, n. 4, del regolamento di procedura, la Terza Sezione decideva di rimettere la causa alla Corte perché l'attribuisse a un collegio più importante.
- 15 Con ordinanza 7 marzo 2007 la Corte disponeva la riapertura della fase orale e lo svolgimento di un'udienza. Le parti in causa e, conformemente all'art. 24, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, gli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana sono stati invitati a chiarire in che misura e a quali condizioni le disposizioni nazionali che disciplinano non le caratteristiche di un prodotto, ma il suo utilizzo e che sono applicabili senza distinzioni sia ai prodotti nazionali sia a quelli importati debbano essere considerate misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE.

Sul ricorso*In risposta al quesito della Corte*

- ¹⁶ Le parti in causa nonché la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Cipro, il Regno dei Paesi Bassi e il Regno di Svezia hanno presentato alla Corte osservazioni scritte od orali sul quesito.
- ¹⁷ Secondo la Commissione, esistono due categorie di normative disciplinanti l'utilizzo di un prodotto: da un lato, quelle che subordinano l'uso del prodotto al rispetto di determinate condizioni ad esso proprie oppure che limitano tale uso nello spazio o nel tempo e, dall'altro, quelle che pongono divieti d'uso assoluti o quasi assoluti.
- ¹⁸ La Commissione propone di applicare alla prima di tali categorie i criteri enunciati al punto 5 della sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837), e di procedere ad un esame di tipo casistico. Quanto al secondo tipo di normative, siccome prevedono divieti assoluti di utilizzo di un certo prodotto o ne permettono un uso solo marginale ed eccezionale, esse costituirebbero, per definizione, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE. La Commissione non considera opportuno né necessario estendere i criteri illustrati ai punti 16 e 17 della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), alle modalità di impiego di un prodotto e creare, così, un'ulteriore categoria di misure sottratte all'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

- 19 La Repubblica italiana è dell'avviso che una regola d'uso rientri nell'ambito dell'art. 28 CE solamente se vieta tutti gli utilizzi del prodotto ovvero l'unico utilizzo nel caso in cui un solo uso sia possibile. Viceversa, ove sussista un margine di discrezionalità quanto alle possibilità di impiego di tale prodotto, l'art. 28 CE non troverebbe più applicazione.
- 20 La Repubblica ceca ritiene incongrue rigide categorizzazioni delle misure, come anche l'applicazione di criteri giuridici differenziati secondo la categoria di riferimento, giacché l'introduzione di ogni nuova categoria di misure comporta inevitabilmente problemi di definizione.
- 21 Come già la Commissione, detto Stato membro rileva che i criteri introdotti dalla sentenza Keck e Mithouard per le modalità di vendita dei prodotti non dovrebbero essere estesi alle disposizioni concernenti l'utilizzo degli stessi in quanto, da un canto, non hanno trovato applicazione pacifica nella giurisprudenza della Corte e, dall'altro, neppure risultano veramente necessari. In effetti, le autorità nazionali avrebbero potuto giustificare le disposizioni che sono state dichiarate riguardare le modalità di vendita anche se detta sentenza non avesse posto alcun criterio.
- 22 Il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Cipro e il Regno di Svezia ritengono, invece, che i criteri applicati a partire dalla citata sentenza Keck e Mithouard debbano valere, per analogia, anche per una disposizione nazionale che limiti o che vieti determinate modalità di utilizzo di un prodotto. Propongono pertanto di considerare estranea all'ambito di applicazione dell'art. 28 CE una disposizione nazionale che non sia legata al prodotto, si applichi a tutti gli operatori economici attivi sul territorio nazionale e incida alla stessa maniera, in diritto e in fatto, sui prodotti nazionali e su quelli provenienti da altri Stati membri.

- 23 Per contro, i medesimi Stati membri osservano che sarebbe necessario derogare a tali criteri qualora risultasse che le misure nazionali restrittive vietano tout court l'utilizzo di un determinato prodotto o ne autorizzano solo un uso marginale, limitando così il suo accesso al mercato.
- 24 Secondo il Regno di Danimarca, è importante constatare che non tutte le disposizioni nazionali che limitano la libertà d'azione di un cittadino o di un'impresa rispetto a un dato prodotto sono vietate. Quanto al criterio secondo il quale una norma di diritto interno non può impedire l'accesso di un prodotto al mercato, detto Stato membro reputa difficile determinare le circostanze in cui una restrizione all'uso del prodotto può risultare così vincolante da impedire detto accesso. Spetterebbe al giudice nazionale decidere in quale misura chi contesta una norma siffatta abbia dimostrato che la sua applicazione ha ristretto l'accesso al mercato.
- 25 La Repubblica federale di Germania definisce le modalità d'utilizzo di un prodotto come il rovescio delle modalità di vendita nel senso che numerose modalità d'utilizzo possono essere considerate modalità di vendita e viceversa. A parere di questo Stato membro, i principi derivanti dalla citata sentenza Keck e Mithouard dovrebbero essere applicati parimenti alle disposizioni relative alle modalità d'uso di un prodotto, sempre che queste non siano discriminatorie, assicurino pari opportunità di concorrenza tra i prodotti fabbricati nello Stato membro che le ha introdotte e quelli provenienti dagli altri Stati membri e non impediscano completamente o quasi completamente l'accesso di tali prodotti al mercato di detto Stato.
- 26 La Repubblica ellenica ritiene che l'uso di un prodotto non sia idoneo di per sé a ostacolare il commercio intracomunitario. Qualora, tuttavia, l'uso costituisca elemento essenziale per la circolazione del prodotto, cosa da valutarsi caso per caso, un impedimento all'uso rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

- 27 La Repubblica francese considera che le disposizioni nazionali relative alle modalità d'uso di un prodotto e quelle che riguardano le modalità di vendita dello stesso sono comparabili sotto il profilo del tipo e dell'intensità dell'impatto sul commercio intracomunitario in quanto, in linea di principio, dispiegano i loro effetti solo dopo l'importazione del prodotto e attraverso il consumatore. A tutti e due i tipi di disposizioni andrebbero perciò applicati gli stessi criteri.
- 28 Pur condividendo le riserve espresse da altri Stati membri in merito all'introduzione di un nuovo criterio essenzialmente economico, la Repubblica di Cipro fa valere che, se la giurisprudenza risultante dalla sentenza Keck e Mithouard non viene estesa alle misure che disciplinano l'uso di un prodotto, qualunque disposizione sull'uso potrebbe essere assimilata a un divieto in virtù della regola enunciata nella citata sentenza Dassonville. Detto Stato membro invita pertanto la Corte a concentrare la propria analisi sulla questione se la misura controversa sia idonea ad escludere in tutto o in parte l'accesso di un prodotto al mercato nazionale.
- 29 Il Regno di Svezia sostiene che una misura nazionale che vieti un certo tipo di impiego di un prodotto può rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE solo se è congegnata in maniera da impedire di fatto a tale prodotto di accedere al mercato.
- 30 Il Regno dei Paesi Bassi fa valere che l'esame delle misure nazionali deve essere volto per prima cosa a stabilire se esse sortiscano sulla libera circolazione delle merci conseguenze eccessivamente aleatorie e indirette. In altri termini, occorrerebbe chiedersi se esista un nesso di causalità tra queste misure e l'effetto sugli scambi intracomunitari. Numerose disposizioni in materia di utilizzo di un prodotto potrebbero beneficiare di questo primo criterio che, agendo da filtro, le sottrarrebbe alla portata dell'art. 28 CE.

31 Riguardo all'estensione della giurisprudenza inaugurata dalla sentenza Keck e Mithouard alle modalità d'uso di un prodotto, detto Stato membro ne prospetta le ragioni a sostegno e quelle contrarie. Il primo argomento a favore è che tale estensione permetterebbe di sottrarre all'ambito di applicazione dell'art. 28 CE un insieme di regole intese alla tutela di interessi di natura non economica. In secondo luogo, questa soluzione sarebbe in linea con la precedente giurisprudenza della Corte e permetterebbe al giudice nazionale di realizzare un'astrazione sufficiente che aumenterebbe la certezza del diritto e favorirebbe la coerenza giurisprudenziale. Infine, sarebbe scongiurato il rischio di ricorso abusivo alla deroga posta dalla stessa giurisprudenza Keck e Mithouard in caso di regole che arrivano a vietare l'utilizzo di un prodotto o a renderlo marginale.

32 Tra gli argomenti contro l'estensione di detta giurisprudenza alle modalità di utilizzo di un prodotto il Regno dei Paesi Bassi indica anzitutto la difficoltà di delimitare con chiarezza la categoria delle modalità di utilizzo di un prodotto. Una nuova categoria di eccezioni, poi, potrebbe confondere il giudice nazionale, perché a seconda della categoria cui una determinata disposizione appartiene devono essere applicati criteri diversi. In terzo ed ultimo luogo, le modalità di utilizzo di un prodotto sono sempre suscettibili di eccezioni e può succedere che una misura soddisfi i criteri di deroga, ma si ripercuota gravemente sul commercio tra gli Stati membri.

Osservazioni preliminari

33 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari deve essere considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 28 CE (v., in particolare, sentenza Dassonville, cit., punto 5).

- 34 Sempre da giurisprudenza costante risulta che l'art. 28 CE riflette l'obbligo di rispettare i principi di non discriminazione e di mutuo riconoscimento dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri e di assicurare, altresì, ai prodotti comunitari libero accesso ai mercati nazionali (v., in tal senso, sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz, Racc. pag. 2445, punto 26; 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649, punti 6, 14 e 15, nonché Keck e Mithouard, cit., punti 16 e 17).
- 35 Costituiscono, pertanto, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in mancanza di armonizzazione delle legislazioni nazionali, dall'assoggettamento di merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e messe in commercio, a norme che stabiliscono quali requisiti queste debbano possedere, anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti (v., in tal senso, sentenze «Cassis de Dijon», cit., punti 6, 14 e 15; 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress, Racc. pag. I-3689, punto 8, nonché 11 dicembre 2003, causa C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Racc. pag. I-14887, punto 67).
- 36 Al contrario, non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della citata giurisprudenza Dassonville l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempre che tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e sempre che incidano in ugual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e su quelli provenienti da altri Stati membri. Infatti, ove tali condizioni siano adempiute, l'applicazione di queste disposizioni alla vendita di prodotti provenienti da un altro Stato membro e rispondenti alle norme stabilite da detto Stato non costituisce elemento atto ad impedire l'accesso di tali prodotti al mercato o ad ostacolarlo più di quanto possono risulterne ostacolati i prodotti nazionali (v. sentenza Keck e Mithouard, cit., punti 16 e 17).
- 37 Occorre perciò considerare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE le misure di uno Stato membro che abbiano per oggetto o per effetto di penalizzare i prodotti provenienti da altri Stati membri, come

anche le misure di cui al punto 35 della presente sentenza. Nella medesima nozione rientra ogni altra misura che ostacoli l'accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri.

Sull'asserito inadempimento

38 Le censure mosse dalla Commissione contro l'art. 56 del codice della strada devono essere esaminate alla luce dei principi ricordati ai punti 33-37 della presente sentenza.

Argomenti delle parti

39 A sostegno del proprio ricorso la Commissione afferma che il divieto contenuto nell'art. 56 del codice della strada ha per effetto di impedire l'uso di rimorchi legalmente prodotti e commercializzati negli Stati membri in cui tale divieto non sussiste e di ostacolare la loro importazione e vendita in Italia.

40 La Commissione ne deduce che detto divieto rappresenta un ostacolo alle importazioni ai sensi dell'art. 28 CE e potrebbe essere ritenuto compatibile con il Trattato CE solo qualora risultasse giustificato in base all'art. 30 CE o ad una ragione imperativa di interesse generale. La Repubblica italiana non avrebbe invocato, tuttavia, alcuna giustificazione o ragione imperativa di interesse generale nel corso del procedimento

precontenzioso. Al contrario, tale Stato membro avrebbe riconosciuto l'esistenza del divieto e l'ostacolo alle importazioni che ne seguirebbe e si sarebbe impegnato a rimuoverlo.

41 Relativamente all'asserito ostacolo alle importazioni la Repubblica italiana osserva che l'oggetto dell'addebito è il divieto per i motoveicoli immatricolati in Italia di trainare un rimorchio e non già il diniego di immatricolare un motoveicolo o un rimorchio fabbricati in un altro Stato membro e destinati a essere messi in commercio nel territorio italiano. La Commissione confonderebbe i requisiti di legge per la circolazione sul territorio italiano di un veicolo specificamente omologato in un altro Stato membro o in uno Stato terzo con la commercializzazione del medesimo veicolo in Italia.

42 La Repubblica italiana fa valere che la conclusione della Commissione si fonda su una premessa errata. L'art. 56 del codice della strada costituirebbe una modalità di esercizio del potere derogatorio esplicitamente riconosciuto agli Stati membri nel sesto 'considerando' della direttiva 93/93. Fino a quando non si realizza un'armonizzazione, a livello comunitario, sia delle prescrizioni tecniche omologative per i rimorchi sia della disciplina dell'immatricolazione e della circolazione su strada degli stessi, il reciproco riconoscimento dei rimorchi resterebbe nella discrezionalità degli Stati membri.

43 Nella replica la Commissione afferma che il preambolo di una direttiva non ha carattere imperativo e che il sesto 'considerando' della direttiva 93/93 non ha né l'oggetto né l'effetto di dichiarare compatibili con il diritto comunitario disposizioni nazionali come l'art. 56 del codice della strada. Tale ultimo 'considerando' circoscriverebbe l'ambito di applicazione della direttiva 93/93, escludendo dallo stesso la regolamentazione dei rimorchi per i veicoli a due ruote, senza precisare se un eventuale divieto sia o meno compatibile con le disposizioni del Trattato. Essa ricorda altresì il principio, riconosciuto più volte dalla Corte, del primato delle norme del Trattato sul diritto derivato.

- 44 La Commissione osserva inoltre che l'assenza di regole di armonizzazione non può in alcun caso giustificare la violazione di una delle libertà fondamentali sancite dal Trattato.
- 45 Nella controreplica la Repubblica italiana fa valere che, viste le possibilità di utilizzazione di motoveicoli e rimorchi, i quali possono essere usati separatamente, tali prodotti non possono essere considerati oggetto di restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE.
- 46 Peraltro, il divieto in questione inciderebbe solo sul prodotto in quanto tale, indipendentemente dal luogo di produzione e dalla nazionalità del fabbricante, cosicché non costituirebbe uno strumento per proteggere i prodotti italiani o per discriminare quelli costruiti in altri Stati membri. In Italia nessun motoveicolo può essere omologato per trainare rimorchi e nessun rimorchio può essere omologato per essere trainato da un motoveicolo. Il divieto di trainare rimorchi mediante motoveicoli fa sì, pertanto, che le imprese italiane non abbiano interesse a produrre motoveicoli attrezzati per il traino di rimorchi o rimorchi predisposti per essere trainati solamente da questo tipo di veicoli, con l'ulteriore effetto di escludere dal mercato italiano i prodotti che presentano queste caratteristiche.
- 47 La Repubblica italiana invoca la Convenzione di Vienna dell'8 novembre 1968 sulla circolazione stradale, la quale, nell'allegato I, punto 3, lett. a), dispone che «[l]e parti contraenti possono rifiutare di ammettere in circolazione internazionale sul loro territorio i complessi di veicoli sottoindicati, nella misura in cui la loro legislazione nazionale vieta la circolazione di tali complessi: (...) motocicli con rimorchio». Precisa, tuttavia, di non essersi avvalsa di tale possibilità e che i motocicli immatricolati in altri Stati membri sono autorizzati a trainare rimorchi sul territorio italiano in quanto ammessi alla circolazione internazionale ai sensi della suddetta Convenzione.

48 La Repubblica italiana invoca altresì il dodicesimo 'considerando' della direttiva 97/24, il quale ha sostanzialmente lo stesso contenuto del sesto 'considerando' della direttiva 93/93. Essa sottolinea come la riserva concessa agli Stati membri in tali 'considerando' sia coerente con il dato che, in ragione della diversa orografia dei territori nazionali, le caratteristiche tecniche dei veicoli sono importanti per la sicurezza della circolazione. Secondo tale Stato membro, in assenza di norme di omologazione dei complessi di veicoli (veicolo trainante e rimorchio), mancano le condizioni di sicurezza richieste per circolare.

Giudizio della Corte

49 Per valutare la fondatezza dell'addebito della Commissione occorre precisare che, sebbene l'art. 56 del codice della strada verta sul divieto di utilizzo congiunto, sul territorio italiano, di motoveicoli e rimorchi, la misura nazionale controversa deve essere esaminata sotto lo specifico profilo degli ostacoli che può arrecare alla libera circolazione dei rimorchi. Infatti, se è vero che i motoveicoli possono facilmente essere utilizzati anche senza rimorchio, un rimorchio senza un veicolo a motore che lo traini ha scarsa utilità.

50 È pacifico che l'art. 56 del codice della strada non fa distinzioni secondo l'origine dei rimorchi.

51 La Commissione non ha precisato se il suo ricorso verte soltanto sui rimorchi concepiti appositamente per i motoveicoli o se riguarda anche gli altri tipi di rimorchio. Occorre perciò valutare l'asserito inadempimento distinguendo tra queste due tipologie di prodotti.

- 52 Riguardo, in primo luogo, ai rimorchi non concepiti espressamente per i motoveicoli, bensì destinati ad essere attaccati ad autoveicoli o ad altri veicoli ancora, si deve osservare che la Commissione non ha dimostrato che il divieto previsto all'art. 56 del codice della strada ostacoli il loro accesso al mercato.
- 53 Il ricorso della Commissione deve dunque essere respinto relativamente ai rimorchi che non nascono per essere attaccati ai motoveicoli e che sono legalmente fabbricati e commercializzati in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana.
- 54 Resta da verificare, in secondo luogo, la censura di inadempimento mossa dalla Commissione rispetto ai rimorchi concepiti per essere trainati dai motoveicoli e legalmente fabbricati e commercializzati in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana.
- 55 Nella risposta scritta al quesito della Corte la Commissione afferma, senza smentite da parte della Repubblica italiana, che per i rimorchi concepiti per essere trainati dai motoveicoli altre modalità d'uso sono possibili solo marginalmente. Anche se non può escludersi che talora i rimorchi per motoveicoli siano trainabili da altri veicoli, segnatamente dagli autoveicoli, una siffatta modalità d'uso non è appropriata e resta quanto meno poco significativa o addirittura puramente teorica.
- 56 Ebbene, si deve constatare che un divieto d'uso di un prodotto nel territorio di uno Stato membro ha un'influenza notevole sulle scelte dei consumatori e, per questa via, sull'accesso di tale prodotto al mercato nazionale.

- 57 Sapendo, infatti, di non poter attaccare al proprio motoveicolo rimorchi specifici per motoveicoli, i consumatori non hanno praticamente nessun interesse a comprare rimorchi di questo tipo (v., per analogia, quanto al divieto di applicare pellicole colorate sul parabrezza degli autoveicoli, sentenza 10 aprile 2008, causa C-265/06, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-2245, punto 33). L'art. 56 del codice della strada impedisce, dunque, che tali rimorchi abbiano mercato in Italia e per ciò stesso ne ostacola l'importazione.
- 58 Avendo l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato italiano da parte dei rimorchi concepiti espressamente per i motoveicoli e fabbricati e commercializzati legalmente in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana, il divieto enunciato all'art. 56 del codice della strada costituisce, quindi, una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione vietata dall'art. 28 CE, a meno che non possa essere oggettivamente giustificato.
- 59 Un tale divieto può essere giustificato da uno dei motivi di interesse generale indicati nell'art. 30 CE oppure da una ragione imperativa (v., in particolare, sentenze 19 giugno 2003, causa C-420/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6445, punto 29, e 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1559, punto 21). In entrambi i casi la misura nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenze 15 marzo 2007, causa C-54/05, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-2473, punto 38, e 20 settembre 2007, causa C-297/05, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-7467, punto 75).
- 60 Nel caso di specie la Repubblica italiana adduce come giustificazione la necessità di assicurare la sicurezza stradale che, per giurisprudenza costante, costituisce una ragione imperativa di interesse generale atta a giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci (v., in particolare, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-55/93, van Schaik, Racc. pag. I-4837, punto 19; 12 ottobre 2000, causa C-314/98, Snellers,

Racc. pag. I-8633, punto 55; citate sentenze Commissione/Finlandia, punto 40; Commissione/Paesi Bassi, punto 77, e Commissione/Portogallo, punto 38, nonché sentenza 5 giugno 2008, causa C-170/07, Commissione/Polonia, punto 49).

- 61 In assenza di disposizioni di armonizzazione completa a livello comunitario, spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale intendono garantire la sicurezza della circolazione sul loro territorio, tenendo conto al contempo delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità europea (v., in tal senso, sentenze 27 marzo 1984, causa 50/83, Commissione/Italia, Racc. pag. 1633, punto 12, e, per analogia, 13 luglio 1994, causa C-131/93, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3303, punto 16).
- 62 Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, spetta alle autorità nazionali competenti dimostrare che la loro normativa è conforme ai criteri ricordati al punto 59 della presente sentenza (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Paesi Bassi, punto 76, e Commissione/Portogallo, punto 39, nonché sentenza 24 aprile 2008, causa C-286/07, Commissione/Lussemburgo, punto 37).
- 63 Per quanto riguarda l'adeguatezza del divieto enunciato all'art. 56 del codice della strada, la Repubblica italiana fa valere di aver introdotto tale misura perché non esiste, né a livello comunitario né a livello nazionale, alcuna norma di omologazione che garantisca l'innocuità dell'uso di un motoveicolo con rimorchio. In assenza di un simile divieto, la circolazione di un complesso di motoveicolo e rimorchio non omologati potrebbe essere pericolosa tanto per il conducente di tale veicolo quanto per gli altri veicoli in circolazione, perché pregiudicherebbe la stabilità dell'insieme e del suo sistema di frenata.

- 64 Si deve constatare che il divieto di cui trattasi è effettivamente idoneo a realizzare l'obiettivo della sicurezza stradale.
- 65 Per quanto riguarda, dall'altro lato, la necessità del divieto, si deve rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte in materia ricordata al punto 61 della presente sentenza, lo Stato membro ben può stabilire il livello al quale intende garantire la sicurezza sulle strade e la maniera in cui raggiungere tale livello. Siccome questo livello può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un potere discrezionale al riguardo. Di conseguenza, il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle previste da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate (v., per analogia, sentenze 13 luglio 2004, causa C-262/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6569, punto 37, e 11 settembre 2008, causa C-141/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6935, punto 51).
- 66 Nella fattispecie la Repubblica italiana sostiene, senza smentite da parte della Commissione, che la circolazione di un motoveicolo munito di rimorchio presenta rischi per la sicurezza stradale. Orbene, se è vero che spetta allo Stato membro che invochi un'esigenza imperativa per giustificare l'ostacolo alla libera circolazione delle merci dimostrare che la propria normativa è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito, tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che lo Stato membro dimostri in positivo che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (v., per analogia, sentenza 23 ottobre 1997, causa C-157/94, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-5699, punto 58).
- 67 In effetti, sebbene nella fattispecie non sia escluso che misure diverse dal divieto enunciato all'art. 56 del codice della strada possano assicurare un certo livello di sicurezza stradale per la circolazione di un motoveicolo trainante un rimorchio, per esempio le misure descritte dall'avvocato generale al paragrafo 170 delle sue conclusioni, non si può negare agli Stati membri la possibilità di realizzare un obiettivo

come la sicurezza stradale mediante l'introduzione di regole generali e semplici facilmente comprese e applicate dai conducenti e facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti.

68 D'altro canto, si deve constatare che né il testo della Convenzione di Vienna sulla circolazione stradale né quello dei 'considerando' delle direttive 93/93 e 97/24, invocati dalla Repubblica italiana, lasciano presumere che la sicurezza stradale potrebbe essere assicurata allo stesso livello voluto dalla Repubblica italiana vietando parzialmente la circolazione combinata di motoveicoli e rimorchi o subordinando il permesso di circolazione al rispetto di talune condizioni.

69 Alla luce di quanto sopra occorre dichiarare che il divieto ai motoveicoli di trainare rimorchi concepiti espressamente per loro e legalmente fabbricati e commercializzati in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana dev'essere considerato giustificato da ragioni di tutela della sicurezza stradale.

70 Occorre pertanto respingere il ricorso della Commissione.

Sulle spese

71 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica italiana ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme