CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 7 aprile 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La Repubblica federale di Germania è accusata dalla Commissione di inadempimento della direttiva del Consiglio 79/831/CEE, del 18 settembre 1979, recante sesta modifica della direttiva 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose [1], le cui disposizioni non sarebbero state completamente e correttamente recepite nell'ordinamento giuridico interno entro il termine da essa stabilito (cioè al più tardi il 18 settembre 1981).

2. Infatti, la Commissione riteneva che le norme nazionali tedesche in vigore (cioè la « Legge tedesca sui prodotti chimici » del 16 settembre 1980, e il « Regolamento sulle sostanze industriali » dell'11 febbraio 1982) fossero insufficienti dal punto di vista di una corretta trasposizione della direttiva e perciò notificava al governo tedesco tale inadempimento con lettera in data 22 dicembre 1983.

3. A seguito delle osservazioni presentate da questo governo, la Commissione abbandonava alcuni degli addebiti iniziali, ma ne manteneva diversi altri nel parere motivato emesso il 6 novembre 1984.

4. Il governo tedesco rispondeva a tale parere annunciando l'adozione di una ulteriore normativa (« Regolamento sulle sostanze pericolose »), il cui progetto veniva comunicato alla Commissione e veniva effettivamente approvato il 18 dicembre 1985.

5. Ciononostante, la Commissione, il 5 luglio 1985, ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

6. Già nel corso della fase scritta del procedimento e a seguito degli argomenti esposti dal governo tedesco nel suo controricorso, la Commissione ha abbandonato, nella replica, alcuni degli addebiti che aveva mantenuto, limitando ulteriormente l'oggetto della controversia.

7. Dopo l'udienza, durante la quale era sembrata del resto soddisfatta circa i vari altri addebiti, la Commissione comunicava, per iscritto, alla Corte, a norma dell'art. 78 del regolamento di procedura, che rinunciava a due delle censure di inadempimento da essa formulate (relative all'art. 8, n. 1, 4° trattino, e all'art. 11, n. 1, 3° trattino, della direttiva).

8. Esamino quindi le censure che la Commissione non ha esplicitamente ritirato.

Sull'art. 11, n. 3, della direttiva

9. A norma di questa disposizione, per un periodo di tre anni, la denominazione di una sostanza che rientra nella direttiva può essere iscritta in codice nell'elenco di cui all'art. 13, n. 2 — tenuto dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dagli

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 259 del 15.10.1979, pag. 10.

Stati membri — se, in ragione dei problemi di riservatezza che la pubblicazione della denominazione della sostanza di cui trattasi creerebbe, lo richiede l'autorità nazionale che ha ricevuto la corrispondente notifica ai sensi degli artt. 6 e 11, n. 1.

10. Nel ricorso, la Commissione fa presente che la mancata trasposizione dell'art. 11, n. 3, nella normativa nazionale comporta che non può essere assicurata la protezione del segreto a cui essa mira. Essa tuttavia ha ritenuto, nella replica, che in tal modo fosse assicurata una protezione troppo ampia del segreto, poiché la durata del mantenimento della denominazione in codice di una sostanza non sarebbe limitata.

11. Di fronte a ciò, il governo tedesco ha ritenuto che la Commissione, rovesciando il suo argomento, formulasse di fatto una nuova censura che non era stata dedotta né nel ricorso né nella fase precontenziosa. Tale interpretazione comporterebbe l'irricevibilità della censura.

12. Sono incline a pensare che il governo tedesco abbia ragione, dal momento che la nuova formulazione della censura non si limita a precisare la portata della contestazione iniziale, ma riguarda un aspetto diverso — e addirittura una parte differente — della stessa disposizione.

13. Ammetto tuttavia che una conclusione nel senso dell'irricevibilità non s'impone con tutta evidenza.

14. La Commissione ha sempre contestato alla Repubblica federale di Germania il fatto di non aver trasposto, o d'aver trasposto in modo incompleto, la menzionata disposizione della direttiva. La riformulazione della censura si è verificata nel corso dell'esposizione, fatta dalle parti, dei rispettivi argomenti e — si può pensare — in risposta a tali argomenti.

15. In ogni caso, mi sembra che tale censura sia chiaramente infondata.

16. Il governo tedesco, a mio parere, l'ha ben chiarito; mi limito quindi a riportare il relativo passo della sua controreplica:

17. « Il diritto tedesco contempla la possibilità di iscrivere sostanze in codice, cioè unicamente con la loro denominazione commerciale, nell'elenco tenuto dalla Commissione, il che non è contestato nemmeno dalla ricorrente. La questione della durata del mantenimento in codice di un'iscrizione, effettuata in tal modo nell'elenco tenuto dalla *Commissione* sulla base del *diritto comunitario*, non rientra nel diritto nazionale tedesco, ma solo nel diritto comunitario. Il termine di tre anni fissato dall'art. 11, n. 3, della direttiva non può essere soppresso, ridotto o prorogato da norme di diritto nazionale. Il diritto nazionale può solo creare la possibilità, nell'ambito della procedura di notifica *nazionale*, d'iscrivere una sostanza chimica in codice nell'elenco, a sua volta disciplinato dal diritto *comunitario*. Non si può contestare che il diritto tedesco soddisfi a tale obbligo della direttiva ».

18. Aggiungo solo che il governo tedesco ha chiarito ripetutamente nel controricorso, a proposito di varie censure collegate (art. 11, nn. 1, 2 e 3, della direttiva), quali siano le norme della legislazione nazionale che consentono di ritenere che è rispettato l'obbligo di ammettere l'iscrizione in codice delle sostanze notificate, per mantenere il segreto. Alla luce di queste considerazioni la

Commissione ha rinunciato alle censure relative all'art. 11, nn. 1 e 2, ed ha riformulato quella relativa al n. 3 dello stesso articolo.

19. D'altra parte, poiché spetta alla Commissione, a norma dell'art. 13, nn. 2 e 3, della direttiva, elaborare, gestire e aggiornare l'elenco di tutte le sostanze notificate, la decisione 85/71/CEE[2] della Commissione del 21 dicembre 1984 ha disciplinato le modalità di organizzazione e di pubblicazione di questo elenco. Nella decisione nulla consente di mettere in dubbio il fatto che la protezione del segreto nel periodo fissato dalla direttiva rientra nella responsabilità della Commissione, e che non spetta agli Stati membri modificare l'elenco delle sostanze per far cessare il segreto allo scadere del termine di tre anni.

20. Non vi si oppone il fatto che la Commissione abbia riconosciuto all'udienza che non sapeva ancora come procedere per far cessare il segreto alla scadenza di tale termine.

21. Bisogna quindi concludere che tale censura non è fondata.

Sugli artt. 15 e 16 della direttiva

22. Queste norme stabiliscono che qualsiasi sostanza pericolosa ai sensi dell'art. 2 della direttiva può essere immessa sul mercato solo se il suo imballaggio e la sua etichettatura rispondono alle condizioni da esse elencate.

23. Secondo la Commissione, la normativa nazionale della Repubblica federale di Germania fa sorgere tali obblighi solo per le sostanze destinate ad usi industriali e non per quelle che sono destinate all'uso o al consumo domestico, pure alle quali si applica peraltro la direttiva, tenuto conto della formulazione in senso ampio del suo art. 1. D'altra parte, la normativa tedesca non recepisce completamente vari obblighi precisi formulati in diversi punti dei predetti artt. 15 e 16.

24. Il governo tedesco sosteneva già all'epoca della presentazione del ricorso che le disposizioni degli artt. 15 e 16 della direttiva erano state integralmente trasposte nella normativa nazionale allora in vigore.

25. Esso invocava a tal riguardo, in primo luogo, l'art. 13, n. 1, della *Chemikaliengesetz* (Legge relativa ai prodotti chimici) che estende gli obblighi d'imballaggio e di etichettatura alle sostanze pericolose che non rientrano nel « Regolamento relativo alle sostanze industriali » (ma sono comprese nell'ambito delle definizioni dell'art. 3, n. 3, della legge di cui trattasi).

26. D'altra parte, l'art. 14 di questa stessa legge dà, a suo parere, a questa disposizione l'efficacia necessaria senza che sia necessario adottare un qualsiasi ulteriore provvedimento di trasposizione.

27. Esso invocava anche le « norme tecniche concernenti il regolamento relativo alle sostanze industriali pericolose », approvate e pubblicate nel suo bollettino dal Ministero federale del lavoro e della previdenza sociale, alle quali rinviava il « regolamento relativo alle sostanze industriali pericolose », dando loro efficacia obbligatoria. I punti 3.6.4 e 3.4.5 di queste norme contengono le menzioni richieste dall'art. 16, nn. 2, lett. f), e 4, della direttiva.

28. Ritengo che il governo tedesco abbia sufficientemente giustificato la sua posizione

2 — GU L 30 del 2.2.1985, pag. 33.

secondo cui gli obblighi d'imballaggio e di etichettatura si applicano, alla luce delle disposizioni della legge relativa ai prodotti chimici, a tutte le sostanze pericolose, industriali o no.

29. Dubito per contro che vi sia stata una trasposizione completa in ordine ai punti precisi considerati dalle disposizioni dell'art. 16, nn. 2, lett. f), e 4, della direttiva. Innanzitutto, un rinvio alle « norme tecniche » si trova solo nel « Regolamento relativo alle sostanze *industriali* »; in secondo luogo, il chiarimento fornito dallo Stato convenuto sulla portata della nozione di « pubblicità », a proposito della prima delle disposizioni menzionate, non mi sembra del tutto convincente.

30. Per quanto riguarda il regime da applicare alle sostanze cancerogene di cui all'art. 2, n. 2, lett. l), a norma dell'art. 16, n. 2, 3° trattino, e n. 2, lett. d), della direttiva, sembra anche che la normativa tedesca precedente al decreto del 1986 non ne desse una trasposizione sufficiente, tenuto conto della deroga di cui all'art. 5, n. 1, ultima frase, del « Regolamento sulle sostanze industriali ». I chiarimenti forniti dal governo tedesco non sono infatti tali da infirmare la posizione della Commissione.

31. Tuttavia, il governo tedesco ha comunicato alla Corte ed alla Commissione il testo del « Regolamento sulle sostanze pericolose » del 26 agosto 1986, che, a suo parere, dovrebbe soddisfare a tutti gli obblighi posti dalla Commissione.

32. L'agente della Commissione nel corso dell'udienza si è espresso nel senso che il regolamento di cui trattasi contiene disposizioni che tengono conto dei desideri espressi dalla Commissione.

33. Concretamente, l'agente della Commissione ha fatto presente che quest'ultima potrebbe ritirare le sue censure relative alla mancata trasposizione dell'art. 16, n. 2, lett. d) ed f) (unitamente agli artt. 2, n. 2, lett. l), e 16, n. 2, 3° trattino), e dell'art. 16, n. 4, della direttiva, tenuto conto delle disposizioni del nuovo regolamento e richiamando l'attenzione sulle norme tecniche che il governo tedesco aveva fatto valere nelle sue osservazioni scritte.

34. Tuttavia, nessuna di queste censure è inserita nella lettera di rinuncia che la Commissione ha successivamente indirizzato alla Corte.

35. Ritengo che con la pubblicazione di questo nuovo « Regolamento sulle sostanze pericolose » del 5 settembre 1986 sia stata data una risposta adeguata alle censure della Commissione, precisamente negli artt. 1, 2, n. 1 (ambito materiale di applicazione), 3, n. 4 (indicazioni che devono figurare sull'etichetta o sull'imballaggio), 5 (sostanze cancerogene) e 7, n. 5 (simboli facoltativi).

36. Si sa che la Commissione conserva in generale la possibilità di presentare un ricorso per inadempimento anche quando lo Stato convenuto ponga termine alla violazione di cui è accusato dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato. La Commissione può infatti aver interesse a che la Corte decida se vi sia stato o meno un inadempimento [3].

3 — Sentenza 19 dicembre 1961, causa 7/61, Commissione/Italia, Racc. 1961, pag. 619, in particolare, pag. 640, e conclusioni dell'avvocato generale Lagrange, pagg. da 663 a 672.

37. Pertanto, se è certo che l'interesse ad agire della Commissione si presume, in via di principio, laddove non sia stato posto fine all'inadempimento nel termine stabilito [4], la Corte ha già dichiarato, in una causa nella quale il ricorso era stato presentato quando l'inadempimento imputato alla convenuta era già virtualmente cessato, che — senza che le spetti valutare i motivi di opportunità che ispirano il ricorso — essa doveva esaminare se l'azione rivestisse ancora un interesse sufficiente [5].

38. Credo che le circostanze che hanno caratterizzato il presente ricorso giustifichino un'ulteriore riflessione sull'uso da parte della Commissione dei poteri ad essa conferiti dall'art. 169, 2° comma, del trattato.

39. Mi permetto di richiamare la vostra attenzione sui seguenti fatti:

a) Il nuovo « Regolamento sulle sostanze pericolose » è stato pubblicato il 5 settembre 1986, dopo la fine della fase scritta del procedimento, ma parecchi mesi prima dell'udienza; il governo tedesco aveva annunciato il progetto di cui trattasi alla Commissione durante la fase precontenziosa e lo aveva ad essa comunicato nel corso del 1985, sembra in aprile, prima ancora della presentazione del ricorso.

b) L'agente della Commissione all'udienza ha parlato della possibilità che quest'ultima ritirasse la censura relativa agli artt. 15 e 16 della direttiva, in termini che hanno indotto l'agente della Repubblica federale di Germania a pensare che tutte le censure fossero state ritirate, ad eccezione di quella relativa all'art. 11, n. 3, della direttiva.

c) Successivamente all'udienza, la Commissione ha espressamente ritirato due delle censure ancora in essere, in considerazione della modifica introdotta nella legge relativa ai prodotti chimici dalla legge relativa alla protezione delle piante coltivate del 19 settembre 1986. Essa tuttavia non ha espresso alcun parere sulle censure interessate dal nuovo regolamento relativo alle sostanze pericolose, benché la Corte l'avesse invitata ad « aggiornare la sua posizione » a tal riguardo.

d) L'agente della Commissione ha riconosciuto di aver avuto conoscenza della nuova legge sulle piante coltivate solo il 4 febbraio 1987, a causa di problemi d'organizzazione interna dell'istituzione, mentre dal procedimento non è emerso alcun elemento circa l'attenzione che meritava, dal canto suo, il nuovo regolamento relativo alle sostanze pericolose; egli non ha tuttavia sollecitato l'aggiornamento dell'udienza per poter meglio studiare la questione.

e) Le rimanenti questioni del presente ricorso non pongono problemi di principio di diritto comunitario, ma solo questioni tecniche che rientrano nell'ambito della trasposizione di una direttiva di armonizzazione.

40. Mi si consentirà di pensare che, stando così le cose, il presente ricorso si venga a trovare ai confini dell'interesse ad agire della Commissione.

41. Tuttavia, se è certo che la Commissione non ha ritenuto utile pronunciarsi per giustificare formalmente il suo interesse a che la Corte dichiari l'inadempimento, malgrado il fatto che il nuovo regolamento vi ha posto termine, non si può dire nemmeno che la

4 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. 1974, pag. 359, in particolare, pag. 369.

5 — Sentenza 9 luglio 1970, causa 26/69, Commissione/Francia, Racc. 1970, pag. 565, in particolare, pagg. 576 e 577.

presunzione generale in tal senso sia stata indiscutibilmente eliminata da prove formali né che sia stato indiscutibilmente provato che *solo* in ragione della sua negligenza, della sua leggerezza o di problemi burocratici la Commissione ha mantenuto il suo ricorso nonostante le modifiche legislative e regolamentari.

42. Pertanto, a mio parere, sussiste il fatto che la legge relativa ai prodotti chimici ed il « Regolamento sulle sostanze industriali pericolose » non hanno adeguatamente trasposto le disposizioni della direttiva 79/831/CEE relativa all'indicazione delle sostanze cancerogene sulle etichette degli imballaggi e che lasciano in essere dubbi sul se le disposizioni dell'art. 16, nn. 2, lett. f), e 4 della stessa direttiva siano state completamente trasposte attraverso le « norme tecniche », non essendo così soddisfatte le esigenze di chiarezza e di certezza del diritto.

43. In questi termini vi propongo di dichiarare che la Repubblica federale di Germania ha commesso un inadempimento.

44. Per quanto riguarda la riserva formulata dalla Commissione sull'art. 2, n. 3, sub 1, del « Regolamento sulle sostanze pericolose » che esclude dal campo d'applicazione della seconda parte le « sostanze, i preparati o i prodotti (...) destinati ad essere trasportati al di fuori dell'ambito di applicazione territoriale del presente regolamento », essa non va presa in considerazione, poiché è stata presentata solo all'udienza.

45. Le circostanze in cui la Commissione ha predisposto e condotto il presente ricorso — quali illustrate precedentemente ai punti da a) ad e) — meritano una censura inequivocabile e giustificano, da parte mia, la proposta che la Corte faccia uso della possibilità ad essa conferita dall'art. 69, n. 3, 2° comma, del regolamento di procedura, ponendo la totalità delle spese a carico della Commissione.