tolo di provvedimento provvisorio, l'immissione sul mercato di sostanze pericolose atte a costituire, in ragione della loro classificazione, del loro imballaggio o della loro etichettatura, un pericolo per l'uomo o per l'ambiente, non implica, per quanto attiene all'obbligo di comunicazione dei provvedimenti adottati alla Commissione ed agli altri Stati membri, alcuna particolare esigenza di forma né obbliga lo Stato membro che vi abbia fatto ricorso ad includere tra i provvedimenti adottati la menzione espressa del loro carattere di provvisorietà.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-43/90 *

I — Normativa comunitaria

1. La direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE (GU L 196, pag. 1), la cui base giuridica è costituita dall'art. 100 del Trattato CEE, ha fissato le norme fondamentali in materia di classificazione, imballaggio e etichettatura delle sostanze e dei preparativi pericolosi. Essa mira alla protezione della popolazione nonché ad evitare che le divergenze tra le disposizioni nazionali producano ostacoli agli scambi delle sostanze e dei preparativi de quibus nella Comunità.

2. La direttiva del Consiglio 18 settembre 1979, 79/831/CEE (GU L 259, pag. 10), la cui base giuridica è costituita anch'essa dall'art. 100 del Trattato CEE, ha introdotto modifiche al regime istituito dalla direttiva 67/548, dirette in particolare a rafforzare i controlli « (...) per proteggere l'uomo e l'ambiente dai potenziali rischi che possono provenire dall'immissione sul mercato di sostanze nuove (...) » (v. primo " considerando ").

3. La direttiva de qua contiene norme che disciplinano l'immissione sul mercato comunitario di nuove sostanze pericolose e norme poste a disciplina delle vecchie sostanze pericolose, vale a dire quelle immesse sul mercato anteriormente al 18 settembre 1981, data di entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla direttiva di cui trattasi. Le altre norme della direttiva si applicano sia alle vecchie che alle nuove sostanze.

4. Per quanto attiene alle *nuove* sostanze, la direttiva fa obbligo ad ogni fabbricante nella Comunità di presentare presso le autorità nazionali designate dai rispettivi Stati membri una *notifica* comprendente un fascicolo tecnico, una dichiarazione riguardante gli

* Lingua processuale: il tedesco.

effetti negativi della sostanza di cui trattasi, una proposta di classificazione e di etichettatura nonché proposte di raccomandazioni relative alla sicurezza di impiego della sostanza medesima (artt. 6 e 7). Ai sensi dell'art. 13, n. 2, della direttiva, tutte le sostanze notificate secondo le dette modalità vengono riportate in un *elenco* tenuto dalla Commissione.

5. Per quanto attiene alle *vecchie* sostanze, l'art. 13, n. 1, prevede che « la Commissione stabilisce, segnatamente in base alle informazioni fornite dagli Stati membri, un inventario delle sostanze esistenti sul mercato comunitario il 18 settembre 1981 ». L'art. 5, n. 2, secondo comma, così recita:

« Le sostanze pericolose che non figurano ancora nell'allegato I, ma sono incluse nell'inventario di cui all'art. 13, n. 1, o sono già sul mercato prima del 18 settembre 1981, devono essere, nella misura in cui le loro caratteristiche pericolose siano ragionevolmente note al fabbricante, stabilito o no nella Comunità, imballate e provvisoriamente etichettate dal fabbricante (...) ».

6. L'art. 22 così dispone:

« Gli Stati membri non possono vietare, limitare od ostacolare per motivi di notifica, di classificazione, di imballaggio o di etichettatura, ai sensi della presente direttiva, l'immissione sul mercato di sostanze se sono conformi alla presente direttiva ed ai suoi allegati ».

7. L'art. 23, n. 1, contiene infine la seguente clausola di salvaguardia:

« Se uno Stato membro constata, in base a una motivazione circostanziata, che una sostanza, benché conforme alla presente direttiva, può costituire a causa della sua classificazione, imballaggio o etichettatura, un pericolo per l'uomo o per l'ambiente, detto Stato può vietare temporaneamente o sottoporre a condizioni particolari nel proprio territorio l'immissione sul mercato di detta sostanza pericolosa. Esso ne informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri, precisando i motivi che giustificano la sua decisione ».

8. La direttiva de qua prevede che gli Stati membri pongano in essere i provvedimenti necessari per conformarsi all'art. 5, n. 2, della direttiva medesima al più tardi entro il 18 settembre 1983 informandone la Commissione, mentre, per quanto attiene alle restanti disposizioni, il termine resta quello del 18 settembre 1981.

II — Antefatti e procedimento

9. Il 1° ottobre 1986, la Repubblica federale di Germania trasmetteva alla Commissione il testo del regolamento tedesco in materia di sostanze pericolose (Gefahrstoffverordnung del 26 agosto 1986, BGBl. I, pag. 1470), diretto a trasporre nell'ordinamento nazionale la direttiva 79/831 (in prosieguo: il « regolamento »).

10. Con lettera 23 luglio 1987 (lettera di messa in mora), la Commissione emetteva il proprio parere in ordine al regolamento tedesco. Essa faceva osservare al governo tedesco che il regolamento de quo non era conforme, sotto taluni profili, alla direttiva

79/831 ponendo il governo medesimo in condizioni, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, di presentare osservazioni entro un termine di due mesi. Le censure della Commissione riguardavano, da un lato, alcune divergenze tra la normativa tedesca e le norme della direttiva in materia di etichettatura di talune sostanze pericolose e, dall'altro, l'incompatibilità della normativa tedesca concernente l'etichettatura di talune sostanze con le disposizioni dell'art. 5, n. 2, della direttiva medesima.

11. Con comunicazione 2 febbraio 1988, il governo tedesco rispondeva alla Commissione, facendo sostanzialmente presente di non condividere l'interpretazione data dalla Commissione stessa all'art. 5, n. 2, della direttiva.

12. Con lettera 5 febbraio 1988, la Repubblica federale di Germania notificava alla Commissione il testo del regolamento 16 dicembre 1987, recante modifica del precedente regolamento in materia di sostanze pericolose.

13. Con lettera 1° marzo 1988, la Commissione chiedeva al governo tedesco di comunicarle se talune disposizioni del regolamento de qua fossero state modificate nel senso che per alcune sostanze pericolose cui tali disposizioni si riferivano fosse consentita solamente l'etichettatura provvisoria.

14. Con comunicazione 11 luglio 1988, il governo tedesco rispondeva sostanzialmente che il carattere provvisorio dell'etichettatura delle sostanze oggetto del regolamento tedesco costituiva fatto acquisito e che una sua modifica non era assolutamente prevista.

15. A seguito di tale comunicazione, la Commissione trasmetteva al governo tedesco, in data 17 ottobre 1988, un parere motivato in cui erano indicate le sostanze in ordine alle quali, ad avviso della Commissione stessa, il regolamento tedesco stabiliva norme illegittime in materia di etichettatura. Al governo tedesco veniva impartito un termine di due mesi per conformarsi a tale parere.

16. Con comunicazione 17 marzo 1989, il governo tedesco rispondeva sostanzialmente che varie sostanze in ordine alla cui etichettatura sussistevano divergenze erano costantemente oggetto di nuova classificazione comunitaria e che il regolamento de quo conteneva solamente misure provvisorie per le sostanze la cui classificazione si discostava da quella comunitaria attuale. Il governo tedesco pregava conseguentemente la Commissione di sospendere il procedimento.

17. Con comunicazione 14 luglio 1989, il governo tedesco informava la Commissione di aver avviato il procedimento di cui al citato art. 23 della direttiva in ordine a 21 sostanze la cui classificazione a livello comunitario era stata richiesta con urgenza alla Commissione nel novembre del 1987.

18. Con comunicazione 29 agosto 1989, il governo medesimo informava la Commissione di aver avviato il procedimento di cui all'art. 23 anche in ordine ad altre 42 sostanze, per la cui etichettatura i lavori in seno alla Commissione si trovavano in notevole ritardo.

19. In data 15 febbraio 1990 la Commissione proponeva il presente ricorso, concludendo che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo né trasposto né correttamente applicato le disposizioni di cui all'art. 5, n. 2, nel combinato disposto con l'art. 23, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 settembre 1978, 79/831/CEE, recante sesta modifica della direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE;

— condannare la convenuta alle spese.

20. La Repubblica federale di Germania conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso perché infondato;

— condannare la Commissione alle spese.

21. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato le parti a rispondere per iscritto a taluni quesiti.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

22. Le censure formulate nel ricorso della Commissione riguardano disposizioni, contenute nel regolamento tedesco, in materia di etichettatura di « *vecchie* » sostanze.

23. Secondo la Commissione, la convenuta ha mantenuto nel regolamento del 1986, modificato nel 1987, in contrasto con il disposto dell'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva 67/548, come modificato dalla direttiva 79/831, norme in materia di etichettatura relative ad una serie di vecchie sostanze che, a termini della direttiva, devono essere imballate ed etichettate dal fabbricante sotto la propria responsabilità, in base ai possibili pericoli, a lui noti, della sostanza de qua ed in conformità alle disposizioni della direttiva.

24. Le disposizioni degli Stati membri che subordinano l'immissione sul mercato, ed in particolare l'importazione di sostanze che rispondono ai requisiti dell'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva 67/548, a condizioni particolari costituirebbero ostacoli agli scambi, incompatibili con le finalità della direttiva e con il suo art. 22.

25. A termini della direttiva, le sostanze di cui trattasi potrebbero dunque circolare liberamente nel mercato comune, salvoché non sia stato fatto ricorso alla procedura prevista nell'art. 23 della direttiva medesima. Tale procedura consentirebbe di restringere provvisoriamente le importazioni in uno Stato membro ove quest'ultimo constati che una determinata sostanza presenti un pericolo per l'uomo e per l'ambiente.

26. La Commissione fa valere che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento tedesco, alcune vecchie sostanze sono state soggette ad un obbligo di etichettatura da quando le autorità tedesche ne hanno constatato gli effetti cancerogeni. Il regime così istituito creerebbe costantemente nuovi ostacoli alla libera circolazione delle merci senza che siano rispettate le condizioni indispensabili per il mantenimento di un mercato unico, stabilite dalla direttiva in ordine ai provvedimenti nazionali eventualmente giustificati da motivi di protezione della salute, vale a dire la comunicazione immediata alla Commissione ed il carattere provvisorio del regime sino all'emanazione di una decisione ai sensi dell'art. 23 della direttiva.

27. Secondo la Commissione, il carattere provvisorio non può ritenersi in ogni caso implicito nel fatto che, secondo quanto affermato dalla convenuta, la constatazione delle caratteristiche pericolose delle sostanze de quibus da parte dell'autorità competente non sarebbe definitiva. L'art. 5 del regolamento tedesco sarebbe, quindi, incompatibile con la direttiva 67/548, in particolare con gli artt. 5, n. 2, secondo comma, 22 e 23, laddove non sono previsti né la comunicazione alla Commissione né il carattere provvisorio degli obblighi di etichettatura.

28. La Commissione deduce inoltre che, se è pur vero che le sostanze indicate nella lettera del governo tedesco del 14 luglio 1989 sono state comunicate conformemente all'art. 23 della direttiva, la convenuta non ha peraltro fatto chiaramente presente la provvisorietà delle disposizioni sino ad ora non modificate dal regolamento relativo alle sostanze pericolose e gli ostacoli all'immissione sul mercato che ne derivano. Atteso che non sussistono le condizioni perché tali disposizioni possano ritenersi giustificate nell'ambito della clausola di salvaguardia, il regolamento in materia di sostanze pericolose resterebbe, quindi, incompatibile con la direttiva nella parte riguardante le sostanze medesime.

29. La Commissione conclude che illegittimamente, quindi, il regolamento sulle sostanze pericolose esige un'etichettatura particolare per tutte le sostanze indicate ai punti 3-5 della lettera di messa in mora nonché ai punti 5-8 e 11 della parte II del parere motivato, assoggettando così gli scambi di tali prodotti a condizioni non previste dalla direttiva.

30. La *Repubblica federale di Germania*, convenuta, osserva in limine che la redazione del controricorso è stata resa difficile dal fatto che la maggior parte delle sostanze vengono indicate nel ricorso della Commissione in modo indiretto, mediante rinvio alla corrispondenza precedentemente intercorsa tra le parti.

31. La convenuta sostiene che la Commissione muove da un'interpretazione erronea delle disposizioni di cui all'art. 5, n. 2, secondo comma, introdotte nella direttiva 67/548 e dalla direttiva 79/831, laddove essa fa valere che gli Stati membri erano obbligati ad eliminare le proprie classificazioni nazionali per tutte le vecchie sostanze non ancora introdotte nell'allegato I della direttiva, affidandone l'etichettatura ai fabbricanti in base alle caratteristiche pericolose ad essi note delle sostanze stesse.

32. Secondo la convenuta, il legislatore, nell'emanazione della direttiva 79/831, non si è ispirato a tale concezione che avrebbe

condotto ad un minor grado di protezione della salute a livello nazionale.

33. L'obbligo di eliminare le classificazioni nazionali esistenti si porrebbe anche in contraddizione con la prassi seguita dalla Comunità nell'ambito del ravvicinamento delle legislazioni nel settore delle sostanze pericolose, istituito dalla direttiva 67/548, che prevede la graduale sostituzione delle normative nazionali con norme comunitarie.

34. Laddove non esistano quindi norme comunitarie, gli Stati membri sarebbero liberi di fissare essi stessi il grado di protezione della salute dei propri cittadini in base all'art. 36 del Trattato. La convenuta si sarebbe già avvalsa di tale possibilità emanando il regolamento 29 luglio 1980 in materia di sostanze pericolose nell'ambito del lavoro.

35. La convenuta rileva un'incoerenza nel comportamento della Commissione che non ha censurato il progetto di regolamento sulle sostanze pericolose trasmessole il 2 dicembre 1983 che manteneva la classificazione nazionale, reagendo solamente all'atto dell'ulteriore elaborazione di tale progetto. Ciò dimostrerebbe che la Commissione ha sviluppato a posteriori un'interpretazione del contenuto dell'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva diversa da quella di tutti i partecipanti all'epoca dell'adozione della direttiva.

36. Il governo tedesco avrebbe peraltro concesso alla Commissione, per spirito di collaborazione, l'impegno a non estendere ulteriormente l'elenco nazionale delle sostanze pericolose. Così facendo esso avrebbe inteso unicamente accettare la tesi che la disposizione de qua riguarda tutte le vecchie sostanze non introdotte nell'allegato I della direttiva 67/548, che, all'epoca dell'entrata in vigore della direttiva 79/831, non erano ancora classificate nemmeno a livello nazionale. Il governo tedesco si sarebbe inoltre dichiarato disposto a rendere possibile, collaborando attivamente, una decisione rapida in ordine all'inclusione nell'allegato I della direttiva 67/548 delle sostanze classificate a livello nazionale come cancerogene, per le quali la direttiva medesima non conteneva ancora obblighi particolari di etichettatura.

37. Quanto alle sostanze cancerogene, la convenuta sostiene, più in particolare, che le sostanze indicate nel regolamento ai nn. 127, 336, 575, 591, 690, 850, 1130, 1241, 1247 e 1260 sono state medio tempore classificate a livello comunitario come sostanze cancerogene dalle direttive 86/431/CEE e 87/432/CEE nonché dalla direttiva della Commissione 22 luglio 1988, 88/490/CEE, recante decimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548. Pertanto, per quanto attiene alle dette sostanze, vi è concordanza tra le norme tedesche e quelle comunitarie.

38. Per quanto concerne la sostanza cancerogena indicata al n. 1119, il procedimento previsto dall'art. 23 è stato avviato mediante la citata comunicazione 14 luglio 1989 e l'inclusione di tale sostanza nell'elenco comunitario delle sostanze cancerogene sarebbe imminente.

39. Per quanto attiene alle 78 sostanze tossiche non classificate a livello comunitario, la convenuta si richiama innanzitutto alla

propria comunicazione 29 agosto 1989, riguardante l'avvio del procedimento di cui all'art. 23. Inoltre, mediante il secondo regolamento recante modifica del primo regolamento, sono state eliminate da quest'ultimo le sostanze classificate ai nn. 76, 94, 119, 160, 173, 205, 206, 330, 345, 350, 355, 360, 387, 398, 405, 676, 705, 795, 812, 818, 856, 865, 866, 880, 915, 917, 933, 965, 1078, 1186, 1194, 1267, 1274, 1293 e 1309 (35 sostanze) e, mediante un altro regolamento di modifica attualmente in fase di elaborazione, si intende eliminare le sostanze classificate ai nn. 21, 96, 186, 193, 393, 799, 879, 1067 e 1234. La sostanza classificata al n. 361 è già classificata a livello comunitario.

40. Per la parte restante delle sostanze di cui al regolamento tedesco, la convenuta ha avviato il procedimento previsto dall'art. 23 mediante la menzionata comunicazione 29 agosto 1988. Si tratta di sostanze qualificate come pericolose già da molto tempo dalle normative dei Länder. Le norme tedesche relative all'etichettatura restano naturalmente in vigore sino al momento dell'adozione di una decisione definitiva a livello comunitario.

41. La convenuta si richiama, inoltre, all'art. 5 del regolamento tedesco, in ordine al quale la Commissione ha dedotto alcune censure. Sembra che tali censure, non essendo formulate chiaramente nell'atto introduttivo, debbano essere desunte dal fatto che, ai sensi della disposizione de qua, l'elemento rilevante ed esclusivo, che fa sorgere l'obbligo di etichettatura incombente al fabbricante, non sia costituito dalla *conoscenza* delle caratteristiche pericolose delle sostanze di cui trattasi.

42. La convenuta fa valere al riguardo che la direttiva non prevede le modalità di accertamento da parte degli Stati membri del fatto che il fabbricante sia a conoscenza delle caratteristiche di pericolosità di una sostanza, qualora l'interessato non abbia provveduto egli stesso alla loro divulgazione. Gli Stati membri potrebbero quindi, all'atto della trasposizione della direttiva, determinare essi stessi quali siano le condizioni, date le quali sia consentito *concludere che il fabbricante sia a conoscenza* della natura pericolosa di una determinata sostanza.

43. La normativa tedesca parte dall'idea che il fabbricante è a conoscenza, in linea di principio, delle caratteristiche di pericolosità di una sostanza *qualora esistano conclusioni scientifiche certe.* La disposizione de qua del regolamento tedesco presume, nel caso di sostanze cancerogene, tale conoscenza qualora conclusioni scientifiche certe siano state acclarate da parte della « commissione senatoriale per l'esame delle sostanze produttive nocive » (in prosieguo: la « commissione senatoriale »). Gli accertamenti compiuti da tale commissione hanno solamente il valore di presunzione iuris tantum.

44. La convenuta fa valere in ultimo luogo che, come emerge dalla proposta di direttiva del Consiglio, presentata dalla Commissione il 26 gennaio 1990, recante modifica della direttiva 67/548 (GU C 33, pag. 3), la Commissione prevede inoltre un margine di interpretazione da parte degli Stati membri in ordine all'accertamento delle conoscenze dei produttori e, pertanto, ravvisa la necessità di un'armonizzazione. La sua proposta di inserire una formulazione secondo cui il produttore deve procedere ad una etichettatura provvisoria *qualora sia lecito attendersi da parte del medesimo la conoscenza delle proprietà pericolose di una determinata sostanza* appare assai positivo.

45. La *Commissione* replica che, come riconosciuto dalla Corte nella sentenza 14 ottobre 1987, Commissione/Danimarca, punto 12 della motivazione (causa 278/85, Racc. pag. 4069), « il legislatore comunitario ha disciplinato esaustivamente le questioni riguardanti (...) l'etichettatura delle sostanze, sia vecchie che nuove, e non ha lasciato agli Stati membri la facoltà di introdurre altre misure nella normativa nazionale ». L'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva non può essere, quindi, interpretato nel senso che la materia di cui trattasi possa essere ancora disciplinata a livello nazionale, né può ritenersi ammissibile al riguardo il richiamo all'art. 36 del Trattato CEE. Peraltro, il sesto " considerando " della direttiva 79/831 enuncia chiaramente che la modifica da questa introdotta riguarda anche l'etichettatura provvisoria delle sostanze non contenute nell'allegato I.

46. La direttiva riguarda quindi, secondo la Commissione, anche le vecchie sostanze, per le quali essa non prevede il mantenimento delle disposizioni nazionali, bensì che la relativa etichettatura ricada sotto la responsabilità del produttore sino al momento dell'inclusione delle sostanze di cui trattasi nell'allegato I. Solamente la procedura prevista dall'art. 23 consente di mantenere in vigore o di introdurre disposizioni nazionali.

47. La menzionata soluzione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 offre a tal riguardo tutte le garanzie contro una riduzione del livello della protezione della salute già attuato a livello nazionale. Essa autorizza, peraltro, anche un controllo comunitario delle misure nazionali e, nell'eventualità, la loro revoca laddove esse non appaiano giustificate. Tale equilibrio è stato stabilito dal Consiglio con l'accordo della convenuta.

48. Per quanto attiene alle deduzioni della convenuta in ordine alla mancanza di coerenza nel comportamento della Commissione, la ricorrente osserva di non aver mai sostenuto altre interpretazioni della direttiva. I progetti legislativi tedeschi sono stati esaminati nell'ottica dell'art. 30 del Trattato CEE ma non sotto il profilo del rispetto delle disposizioni della direttiva. Il fatto che la Commissione non abbia formulato osservazioni al riguardo non sta a significare che essa si sia basata all'epoca su una interpretazione dell'art. 5, n. 2, secondo comma, diversa da quella oggi propugnata. Il semplice fatto che non vi sia stata una presa di posizione non può essere intesa, in nessun caso, come legittimazione della violazione, obiettivamente verificatasi, della disposizione de qua.

49. Per quanto attiene alla conoscenza da parte del produttore delle caratteristiche di pericolosità delle sostanze, la Commissione riconosce che le modalità in base alle quali tale conoscenza deve essere accertata non sono disciplinate dalla direttiva. Conseguentemente, in caso di dubbio, tale conoscenza deve essere verificata caso per caso, ma ciò non implica che gli Stati membri siano liberi di emanare disposizioni secondo cui la conoscenza del fabbricante possa essere presunta in via generale, in quanto, diversamente ragionando, la ratio della disposizione di cui trattasi risulterebbe capovolta. Peraltro, gli accertamenti compiuti dalla commissione senatoriale tedesca possono rivestire interesse per il produttore tedesco ma non per i produttori di altri Stati membri.

50. Quanto alla propria proposta di modifica della direttiva 67/548, precedentemente menzionata, la Commissione sostiene che essa è diretta a rafforzare e rendere maggiormente obiettiva la responsabilità del produttore, assumendo a criterio non più la sua effettiva conoscenza, bensì il suo *obbligo*

di conoscenza delle caratteristiche di pericolosità di una sostanza, criterio per il quale gli accertamenti compiuti da commissioni di esperti possono costituire, infatti, indici importanti. Tale modifica, tuttavia, si ispira anche al principio della responsabilità personale del produttore, accolta nella disposizione di cui trattasi attualmente vigente.

51. Per quanto attiene alle varie categorie di sostanze, la Commissione osserva, in primo luogo, che la sostanza *n. 690* (1,2-*epossipropano*) è certamente contenuta nell'allegato I della direttiva, ma che la sua classificazione quale sostanza « cancerogena » a livello comunitario ha avuto effetto con la decima direttiva d'adeguamento il 1° luglio 1990 (GU 1988, L 259, pag. 1). Anteriormente a tale data, le disposizioni nazionali che imponevano in via generale un'etichettatura recante la menzione « cancerogena » erano incompatibili con la direttiva.

52. Per quanto riguarda 78 sostanze tossiche, la Commissione osserva che, atteso che nessuno dei due regolamenti di modificazione tedeschi invocati dalla convenuta è ancora entrato in vigore, un'affermazione quale quella contenuta nel controricorso può essere interpretata solamente come una ammissione.

53. La Commissione si richiama nuovamente alla procedura di cui all'art. 23 della direttiva, avviata dalla convenuta per talune sostanze, per sostenere che la procedura medesima nulla toglie al carattere irregolare delle disposizioni tedesche di cui trattasi. Queste non possono essere considerate provvisorie, alla luce sia del loro tenore letterale sia della loro ratio, laddove esse non fanno menzione né di un loro carattere provvisorio né del procedimento avviato ai sensi dell'art. 23 della direttiva. Peraltro, la sostanza n. 143 non può essere ricompresa nella procedura prevista dall'art. 23.

54. In conclusione, la Commissione desiste dalle censure relativamente alle sostanze *nn. 127, 336, 575, 591, 850, 1130, 1241, 1247* e *1260* e, quanto al resto, insiste integralmente sulle domande formulate nel ricorso.

55. Il *governo tedesco* fa valere nella controreplica che l'affermazione della Commissione, secondo cui la direttiva 67/548 costituirebbe una normativa esaustiva in materia di etichettatura di sostanze pericolose, deve essere sfumata. Infatti, il tenore del sesto " considerando " della direttiva 79/831, laddove afferma che « è necessario introdurre delle misure relative all'imballaggio ed all'etichettatura provvisoria delle sostanze pericolose non figuranti nell'allegato I della direttiva 67/548 », consente anche un'interpretazione limitatamente nel senso che vengono fissati requisiti minimi in ordine all'etichettatura provvisoria.

56. La Commissione non tiene peraltro sufficientemente conto del fatto che la direttiva 79/831 mira a rafforzare i controlli delle sostanze pericolose per proteggere l'uomo e l'ambiente (primo " considerando " precedentemente menzionato), finalità confermata dalla citata sentenza della Corte 14 ottobre 1987 (causa 278/85). Ai fini dell'interpretazione della direttiva de qua non ci si può, quindi, fissare sui soli ostacoli agli scambi.

57. Il passo della sentenza della Corte precedentemente menzionato cui la Commissione si richiama deve essere considerato nel contesto della causa, che verte sulla circostanza che lo Stato membro de quo aveva imposto un obbligo di notificazione per sostanze non soggette a un siffatto obbligo ai sensi della direttiva. Nella specie, invece,

l'obbligo di etichettatura è stato imposto, a termini della direttiva, a tutte le sostanze. Le disposizioni tedesche controverse non ampliano la sfera delle sostanze relativamente alle quali la direttiva ha previsto obblighi di etichettatura.

58. Quanto alla formulazione dell'art. 5, n. 2, secondo comma, della direttiva 79/831, ai sensi della quale le caratteristiche di pericolosità di una sostanza devono essere « *ragionevolmente note* » al fabbricante, la convenuta fa valere che, per esigenze di certezza del diritto, occorre tradurre tali criteri in termini concreti, atteso che l'amministrazione deve essere in grado di determinare se il fabbricante sia venuto meno ai propri obblighi.

59. La Commissione stessa ha riconosciuto l'esigenza di una disciplina in materia, affermando nella replica che la proposta di direttiva recante modifica della direttiva 67/548 mira a stabilire l'*obbligo* del fabbricante di *conoscere* le caratteristiche di pericolosità di una sostanza. La convenuta sostiene di poter essa stessa legittimamente determinare, nelle more di una traduzione in termini concreti a livello comunitario, nell'ambito della trasposizione della direttiva 79/831, i criteri in base ai quali possa ritenersi che il fabbricante sia a conoscenza delle caratteristiche di pericolosità di una sostanza.

60. Uno degli obblighi del fabbricante consiste nel tenersi aggiornato sui risultati degli studi scientifici condotti in altri Stati membri in ordine alle caratteristiche di pericolosità delle sostanze da lui fabbricate, quali quelli della commissione senatoriale tedesca, di cui è internazionalmente riconosciuta la competenza in campo scientifico.

61. Per quanto attiene alla sostanza *n. 690*, cui la Commissione si richiama nella replica, il governo tedesco fa valere che tale sostanza è classificata tra quelle cancerogene sia dalla normativa tedesca (seconda novella del 23 aprile 1990) sia dalla menzionata direttiva 84/490. Questa prevede all'art. 2 che gli Stati membri provvedano a dare applicazione alle disposizioni in essa contenute *entro il termine* del 1° luglio 1990. Tuttavia, la sostanza di cui trattasi è classificata come cancerogena a livello comunitario *a decorrere dal 22 luglio 1988*, data di emanazione della direttiva. Pertanto, la trasposizione della direttiva medesima ha avuto luogo in Germania già anteriormente al 1° luglio 1990.

62. Per quanto riguarda le 78 sostanze tossiche, la convenuta contesta che gli argomenti dedotti nel controricorso equivalgano ad un'ammissione. Un primo gruppo delle sostanze de quibus è stato eliminato dalla normativa tedesca per effetto del secondo regolamento modificativo e la rimanente parte è destinata ad essere eliminata per effetto del terzo regolamento modificativo nel corso dell'anno 1990.

63. Il governo tedesco insiste sul fatto che l'art. 23 della direttiva non impone affatto l'obbligo di qualificare espressamente come « provvisorie » le disposizioni nazionali de quibus. Disposizioni di tal genere possono del resto acquisire il carattere di una normativa di durata indeterminata qualora una successiva decisione adottata a livello comunitario ne riconosca la conformità al diritto comunitario. Qualificare come « provvisorie » le dette disposizioni nazionali non ha, conseguentemente, alcun senso e può essere ulteriore fonte di confusione sul piano del diritto.

64. La Commissione è stata invitata dalla Corte a rispondere per iscritto ai seguenti quesiti:

« A prescindere dalla questione se, ai sensi degli artt. 19 dello Statuto CEE della Corte e 38 del regolamento di procedura della Corte, siano ricevibili mezzi ed argomenti o precisazioni non contenuti nel testo dell'atto introduttivo del ricorso, bensì indicati per relationem ad altri documenti, anche se allegati al ricorso, la Commissione è invitata a precisare chiaramente, dandone elencazione, le sostanze pericolose relativamente alle quali essa intende persistere nelle proprie censure in ordine agli obblighi di etichettatura imposti dalla normativa tedesca.

La Commissione è inoltre invitata a precisare per quali delle dette sostanze e con quali comunicazioni la Repubblica federale di Germania abbia avviato il procedimento di cui all'art. 23 della direttiva 67/548 e quale sia lo stato del procedimento avviato al riguardo dalla Commissione.

La Commissione è inoltre invitata a chiarire in quale misura essa abbia tenuto conto, nell'ambito della propria azione contro la Repubblica federale di Germania, del procedimento da questa avviato, mediante comunicazione 29 agosto 1989, sulla base dell'art. 23 della direttiva 67/548, riguardante 42 sostanze pericolose ».

65. La Commissione ha risposto ai detti quesiti nei seguenti termini:

1) *Sostanze relativamente alle quali essa persiste nelle censure in ordine all'obbligo di etichettatura a termini della normativa tedesca*

a) Nella replica del 20 maggio 1990, la Commissione ha riconosciuto che le sostanze di cui alla parte 2, punto 1, lett. a), del ricorso erano state menzionate erroneamente ed ha quindi desistito dalle relative censure.

b) La Commissione non può condividere i motivi dedotti dalla convenuta per quanto attiene alle sostanze di cui alla parte 2, punto 1, lett. b), del ricorso (v. replica, parte 2, punto 3). Atteso che, come esposto dalla convenuta (v. controreplica, pag. 5), le dette sostanze sono state medio tempore escluse dal regolamento in materia di sostanze pericolose, la censura può essere considerata come divenuta priva di oggetto; considerato, tuttavia, che le normative pertinenti (riportate in allegato alla controreplica) sono entrate in vigore rispettivamente solo il 28 aprile 1990 ed il 15 giugno 1991, le censure della Commissione erano in ogni caso inizialmente fondate.

Per quanto riguarda quarantadue altre sostanze, la convenuta ha fatto valere di avere inviato alla Commissione, in data 29 agosto 1989, le informazioni di cui all'art. 23 della direttiva (v. la comunicazione — non datata — e l'elenco delle sostanze allegate al controricorso); sei di tali sostanze (nn. 183, 351, 678, 721, 782, 833) sono state medio tempore oggetto di una disciplina comunitaria a seguito dell'emanazione della dodicesima direttiva di adeguamento al progresso tecnico (direttiva 91/325/CEE, GU L 180, pag. 91), ragion per cui, anche nei loro confronti, le censure della Commissione non hanno più motivo di essere. Trentuno sostanze (nn. 114, 294, 532, 534, 667, 718, 784, 786, 832, 887, 964, 984, 1064, 1067, 1151, 1163, 1202, 1227, 1231, 1233, 1264, 1268, 1284, 1328, 1329, 1331, 1334, 1366, 1370, 1431) sono richiamate nella proposta di quindicesima direttiva di ade-

guamento al progresso tecnico che, secondo il comitato competente, dovrebbe essere presentata ai fini della sua emanazione nel settembre 1991. Anche per quanto attiene a tali sostanze, le censure della Commissione potrebbero divenire prive di oggetto già prima della fine del presente procedimento. Solo per quanto riguarda cinque sostanze è lecito ritenere che la relativa disciplina non verrà emanata in tempo utile, ovvero che verrà emanata al riguardo una decisione sfavorevole:

n. 102 Azociclotina: non è stata ancora consegnata alcuna scheda informativa;

n. 376 Cicloesimide: sono in corso trattative;

n. 878 Ottanoato di iossinil: sono in corso trattative;

n. 1332 Temefos: etichettatura non necessaria;

n. 1344 Tetraclorvinfos: etichettatura non necessaria.

Per quanto attiene a tali sostanze, la Commissione insiste sulle proprie censure di ordine sostanziale riguardanti la normativa tedesca in materia di etichettatura.

c) Per quanto riguarda il gruppo di sostanze di cui alla parte 2, punto 1, lett. c), del ricorso, non si tratta di prodotti determinati, bensì di sostanze astrattamente definite all'art. 5, n. 2, del regolamento in materia di sostanze pericolose cui il detto regolamento (obbligo di etichettatura in quanto sostanze cancerogene laddove tale caratteristica sia stata accertata da parte della commissione senatoriale) si applica in termini generali. Tale categoria ricomprende potenzialmente tutte le vecchie sostanze non disciplinate, vale a dire quelle immesse sul mercato prima del 18 settembre 1981 e che non sono state soggette all'obbligo comunitario di etichettatura. Non è possibile procedere alla enumerazione di tutte le dette sostanze, ma ciò non appare nemmeno necessario, atteso che la questione verte sulla incompatibilità stessa dell'art. 5, n. 2, del regolamento in materia di sostanze pericolose.

d) La sostanza n. 1119, il nickelcarbonile (che la comunicazione della convenuta 14 luglio 1989 menziona al n. 19, il « carbonylnickel »), sarà soggetta nell'autunno 1991, per effetto della quindicesima direttiva di adeguamento al progresso tecnico, ad una normativa comunitaria in materia di etichettatura. Per quanto attiene a tale sostanza, la censura della Commissione potrà essere considerata come divenuta priva di oggetto. Per quanto concerne la sostanza n. 690, l'1,2-epossipropano, una normativa comunitaria in materia di etichettatura esiste in effetti dal 1988, ragion per cui la Commissione desiste dalle proprie censure in merito.

In risposta alla prima questione, si può *ritenere* che le censure relative all'obbligo di etichettatura imposto dalla normativa tedesca in materia di sostanze pericolose in contrasto con le direttive comunitarie:

— sono state ritirate per quanto riguarda talune sostanze [v. le precedenti lettere a) e d)];

— sono divenute ovvero diverranno prive di oggetto per quanto riguarda un elevato numero di sostanze per effetto dell'entrata in vigore della quindicesima direttiva di adeguamento al progresso tecnico [v. le precedenti lettere b) e d)];

— sono tenute ferme per quanto concerne cinque sostanze [v. la precedente lett. b.)].

L'elemento determinante, secondo la Commissione, non è pertanto costituito dalla questione della individuazione in concreto delle sostanze eventualmente soggette a un obbligo di etichettatura in contrasto con la normativa comunitaria in materia, bensì il principio stesso della compatibilità dell'art. 5 del regolamento relativo alle sostanze pericolose con le disposizioni degli artt. 5, n. 2, secondo comma, 22 e 23 della direttiva 67/548, atteso che esso consente di assoggettare nell'eventualità un elevato numero di vecchie sostanze a un obbligo di etichettatura non previsto dal diritto comunitario [(v. sopra, lett. c)].

2) *Avvio da parte della convenuta del procedimento di cui all'art. 23*

Alla luce dei documenti trasmessi dalla Commissione, il procedimento previsto dall'art. 23 della direttiva è stato formalmente avviato dalla convenuta solamente per effetto della propria comunicazione 14 luglio 1989 (v. allegato VI del ricorso). I fascicoli relativi alle 21 sostanze di cui trattasi sono stati trasmessi, in data 8 agosto 1989, al gruppo di lavoro competente « classificazione ed etichettatura delle sostanze pericolose » e sono stati da questo esaminati, per la prima volta, in occasione della riunione svoltasi il 14 e 15 settembre 1989. Tutte le sostanze dell'elenco sono state classificate, ad eccezione di due di esse, quali sostanze soggette a norme in materia di etichettatura. Esse sono oggetto della dodicesima direttiva di adeguamento al progresso tecnico del 1° marzo 1991 ovvero della proposta di quindicesima direttiva di adeguamento la cui emanazione è prevista per l'autunno 1991 (v. allegato I). Come risulta da un recente riesame dei documenti, 42 altre sostanze non sono state in realtà oggetto di alcuna comunicazione formale alla Commissione. Tuttavia, la maggior parte di tali sostanze, elencate nella comunicazione del 29 agosto 1991 allegata al controricorso della convenuta, è stata medio tempore oggetto di disciplina comunitaria o sarà soggetta ad adeguato obbligo di etichettatura per effetto della quindicesima direttiva di adeguamento al progresso tecnico [v. sopra, lett. b), e allegato II].

3) *Rilevanza della comunicazione del 29 agosto 1991*

Nella lettera di messa in mora inviata il 23 luglio 1987 alla Repubblica federale di Germania, la Commissione contestava l'obbligo di etichettatura imposto dal regolamento relativo alle sostanze pericolose per quanto attiene alle 42 sostanze controverse (e 36 ulteriori sostanze sottratte nel frattempo dalla sfera di applicazione del regolamento medesimo; v. allegato I del ricorso, punto 5). La convenuta ha fatto valere, in proposito, il proprio diritto all'istituzione di un obbligo di etichettatura nazionale provvisorio per vecchie sostanze pericolose che non erano oggetto di alcuna disciplina (allegato II del ricorso, punto 5). Nel proprio parere moti-

vato, la Commissione ha replicato che un siffatto modus procedendi poteva ritenersi consentito solamente e subordinatamente alle condizioni fissate dall'art. 23 della direttiva, che, nella specie, non erano state rispettate (allegato IV del ricorso, punto II.7). Atteso che la comunicazione del 29 agosto 1989 non era contenuta nei documenti presentati ai sensi dell'art. 23 della direttiva, che essa non è stata inviata alla Commissione nell'ambito del procedimento per inadempimento e che non è stata portata a conoscenza della Commissione in altri modi, di essa non si è tenuto conto nell'ambito del presente procedimento sino alla fase della replica. In tale fase, la Commissione ha richiamato l'attenzione sul fatto che in ogni caso mancava l'indicazione secondo cui l'obbligo di etichettatura nazionale era valido solo *provvisoriamente* (replica, pag. 6), in quanto ciò presupponeva, con riserva di più ampia verifica, che la comunicazione fosse stata effettivamente eseguita. Il numero e la natura delle sostanze oggetto di una normativa che prevedeva l'obbligo di etichettatura per le vecchie sostanze senza il rispetto delle condizioni di cui all'art. 23 (carattere di provvisorietà, comunicazione) restano irrilevanti rispetto all'elemento essenziale del procedimento, vale a dire l'incompatibilità di una siffatta disciplina con il diritto comunitario. A tal riguardo, la Commissione desidera nuovamente sottolineare che, per quanto attiene alla grande maggioranza delle sostanze inizialmente elencate, la censura è divenuta priva di oggetto (a seguito dell'emanazione di una normativa comunitaria ovvero per effetto della eliminazione delle sostanze di cui trattasi dal regolamento tedesco) solamente nel corso del procedimento ex art. 169 del Trattato CEE e che, per alcune sostanze, la censura sussiste tuttora.

66. Anche il governo tedesco è stato invitato dalla Corte a rispondere per iscritto al seguente quesito:

« Il governo tedesco fa valere nella controreplica che, per quanto riguarda talune sostanze, quelle non eliminate dal regolamento iniziale tedesco per effetto del secondo regolamento di modifica saranno soppresse per effetto di un terzo regolamento di modifica nel corso dell'anno 1990. Il governo tedesco è pregato di informare per iscritto la Corte se ciò sia avvenuto, precisando le sostanze non ancora eliminate ».

Il governo tedesco ha risposto nei seguenti termini:

« Al punto 4 della controreplica della Repubblica federale di Germania del 27 luglio 1990, è stato annunciato un terzo regolamento di modifica della normativa in materia di sostanze pericolose; il detto regolamento è stato nel frattempo emanato. L'art. 1, punto 12, lett. a), del terzo regolamento di modifica della normativa tedesca sulle sostanze pericolose — regolamento modificativo del 5 giugno 1991 (*Bundesgesetzblatt I*, pag. 1218; in allegato alla presente) — ha provveduto all'eliminazione delle sostanze contrassegnate dal numero di ordine 21, 96, 143, 186, 193, 393, 799, 879, 1067 e 1234, tutte sostanze di cui nel secondo regolamento di modifica inavvertitamente era stata omessa l'eliminazione.

Non si è provveduto all'eliminazione delle sostanze in ordine alle quali la Repubblica federale di Germania ha avviato, con lettera 29 agosto 1989, il procedimento ai sensi dell'art. 23 della direttiva 79/831/CEE ».

C. N. Kakouris
giudice relatore