CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 3 FEBBRAIO 1982 [1]

Signor Presidente,
signori giudici,

Nella presente causa la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato omettendo di dare attuazione, nel termine stabilito, alla direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici (n. 76/768/CEE, GU L 262, pag. 169).

Ai sensi dell'art. 14 della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni necessarie per conformarvisi entro il 30 gennaio 1978.

Per quanto riguarda gli antefatti, lo svolgimento del procedimento ed il contenuto della direttiva, rinvio alla relazione d'udienza.

Il Governo italiano ha sostenuto che il 22 dicembre 1977 aveva approvato un disegno di legge per l'attuazione della direttiva e l'aveva sottoposto al Parlamento. Incidentalmente, osservo che ciò è avvenuto appena circa un mese prima della scadenza del termine per l'attuazione della direttiva. Il disegno non veniva però convertito in legge perché nel frattempo il Parlamento veniva sciolto. Successivamente il Governo italiano presentava di nuovo un disegno di legge che, tuttavia, un anno e mezzo più tardi non è ancora sfociato nell'adozione di una legge. Malgrado sia stato dichiarato che tale adozione è da auspicarsi entro breve termine, bisogna dedurre dalle osservazioni fatte dal rappresentante del Governo italiano che sarà necessario ancora un certo periodo di tempo. A quanto pare, ciò dipende dal fatto che, al momento attuale, nell'ordinamento italiano, la normativa in materia di cosmetici è quasi inesistente, nonché dalla complessità della materia. Secondo quanto ha detto in udienza il rappresentante del Governo italiano, oltre al disegno di legge del Governo, è stata presentata anche una proposta di legge d'iniziativa parlamentare.

Comunque sia, si può constatare che il Governo italiano non ha mai negato nel corso del procedimento che l'Italia non abbia adottato tempestivamente i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva.

Tale posizione è conforme alla Vostra costante giurisprudenza secondo cui uno Stato membro non può invocare situazioni o prassi del suo ordinamento giuridico interno per giustificare la mancata osservanza degli obblighi ad esso derivanti da una direttiva.

Le mie conclusioni potrebbero esaurirsi qui, se non ci fossero due punti che meritano di essere considerati più da vicino.

Il primo è che il Governo italiano ha chiesto alla Corte di tener conto del fatto che esso ha cercato di dare attuazione alla direttiva, per quanto possibile nell'ambito dei poteri di cui dispone in materia, in attesa dell'adozione della legge di attuazione. Per risolvere la questione della misura in cui Voi possiate effettivamente tener conto di tale fatto è, a mio avviso, importante esaminare particola-

1 — Traduzione dall'olandese.

reggiatamente il contenuto e gli scopi delle direttive. Concordo con la Commissione nel ritenere che la direttiva miri alla totale armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sui prodotti cosmetici, per quanto concerne sia la composizione che l'imballaggio e l'etichettatura di questi. Ciò si deduce, a mio parere, particolarmente dall'art. 3, ai termini del quale «gli Stati membri prendono tutte le misure utili affinché i prodotti cosmetici siano messi in commercio soltanto se conformi alle disposizioni della presente direttiva e dei suoi allegati», nonché dall'art. 7, n. 1, che recita «gli Stati membri non possono, per motivi inerenti alle esigenze contenute nella presente direttiva e nei suoi allegati, rifiutare, vietare o limitare l'immissione sul mercato dei prodotti cosmetici conformi alle disposizioni della presente direttiva e dei suoi allegati». Inoltre, l'art. 12 contempla ipotesi in cui gli Stati membri sono ancora autorizzati a vietare temporaneamente o a subordinare a particolari condizioni la messa sul mercato di prodotti che possono costituire un pericolo per la salute pubblica, anche se sono conformi alle prescrizioni della direttiva. Dagli scopi e dal contenuto della direttiva deriva che, una volta scaduto il termine per l'attuazione di questa, i prodotti cosmetici devono possedere i requisiti da essa contemplati. Considerato, in particolare, l'art. 3, la direttiva crea, a mio parere, per i prodotti che vengono messi in commercio in uno Stato membro, una presunzione di conformità ai requisiti della direttiva se in tale Stato membro sono stati adottati i necessari provvedimenti di attuazione.

Le autorità competenti degli Stati membri devono quindi poter confidare nel fatto che i prodotti di altri Stati membri posseggano i requisiti stabiliti dalla direttiva. Solo in tal modo gli ostacoli agli scambi, salvo controlli saltuari non discriminatori o controlli successivi a reclami, rimangono limitati, in via di principio, ai casi consentiti dalla direttiva. Se, per contro, dei prodotti cosmetici vengono importati da un altro Stato membro nel quale non sia stata ancora data attuazione alla direttiva, la loro conformità alla direttiva può sempre, in via di principio, essere verificata. D'altronde, anche per i fabbricanti di cosmetici è importante che la direttiva trovi corretta attuazione, cioè che sussista la necessaria chiarezza quanto alla disciplina relativa ai loro prodotti nell'intera Comunità, così che essi possono adeguare a tale disciplina il loro processo produttivo. Questo vale anche nel caso in cui essi smercino i loro prodotti solo sul mercato nazionale.

Infine, la scrupolosa osservanza della direttiva è di grande importanza per i consumatori in quanto la normativa sulla materia di cui trattasi ha lo scopo di proteggere la salute pubblica; a tal fine la direttiva contiene disposizioni molto precise relativamente alla composizione dei prodotti e ne disciplina l'etichettatura e l'imballaggio. Nell'allegato II della direttiva, per esempio, sono indicate 361 sostanze che non possono essere presenti nei cosmetici.

Tutto ciò comporta che la disciplina dettata dalla direttiva deve essere recepita puntualmente e chiaramente nell'ordinamento giuridico degli Stati membri e che la sua osservanza deve essere scrupolosamente controllata.

Come ho già osservato, nell'ordinamento giuridico italiano manifestamente non esiste alcuna normativa specifica nel

campo dei prodotti cosmetici. I provvedimenti provvisori che il Governo italiano ha adottato sono stati emanati in forza dei poteri che esso già aveva in materia di salute pubblica. Tuttavia, in base all' analisi fatta dalla Commissione, tali provvedimenti difettano per lo più di chiarezza e, per quanto è dato vedere, sono alquanto incompleti. Il Governo italiano non lo ha contestato. Nel corso del procedimento si è spesso parlato dei provvedimenti italiani come di una attuazione parziale della direttiva. Mi chiedo se tale qualificazione sia davvero esatta, considerato che detti provvedimenti non sono intesi tanto come un'effettiva attuazione della direttiva, quanto come misure provvisorie ed incomplete adottate in attesa dell'entrata in vigore della legge.

Comunque sia, mi sembra che la Corte non possa tenere in alcun conto gli attuali provvedimenti italiani, atteso che la Commissione Vi chieda di dichiarare che la Repubblica italiana non ha adottato i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva del Consiglio n. 76/768. Perciò la Corte può solo stabilire se la direttiva fosse o no stata attuata alla scadenza del termine prescritto. Un'attuazione parziale o comunque non conforme alla direttiva non può influire sulla Vostra declaratoria di inadempimento. È inoltre chiaro, da come ho già fatto presente, che solo la completa attuazione della direttiva può garantire la concreta efficacia. Pertanto, ritengo anche che la Repubblica italiana non abbia dato attuazione alla direttiva entro il termine stabilito.

Un secondo punto sul quale è il caso di soffermarsi è la richiesta, fatta alla Corte dal rappresentante del Governo italiano durante la trattazione orale della causa, di concedere alla Repubblica italiana una proroga del termine per l'attuazione della direttiva. A mio parere, Voi non potete adire a tale richiesta, così come avete deciso nelle recenti sentenze 10 novembre 1981 nelle cause 28/81 e 29/81, Commissione contro Repubblica italiana. Il rappresentante del Governo italiano, se ho capito bene, ha però sottolineato, in questa sede, che egli non alludeva al termine che la Commissione fissa nel suo parere motivato, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, al quale si riferivano in particolare le Vostre summenzionate sentenze.

Io sono comunque del parere che a fortiori non rientri nei poteri delle Corte quello di stabilire un ulteriore termine per l'attuazione della direttiva, nonostante vi sia un'espressa disposizione al riguardo nella direttiva stessa. Il Vostro compito, nell'ambito di questo procedimento, consiste nel dichiarare, una volta che la Commissione abbia deciso di adire la Corte dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato, se vi sia stato o no inadempimento di un obbligo derivante dal Trattato. In caso di mancata tempestiva attuazione di una direttiva ha rilievo, per quel che concerne il termine, solo quanto stabilito al riguardo nella direttiva stessa. Solo una modifica del termine nella direttiva stessa può essere giuridicamente rilevante per la Vostra pronuncia sul se l'attuazione abbia avuto o meno luogo nel termine stabilito.

In conclusione, sono del parere che il ricorso della Commissione debba essere accolto e che la Repubblica italiana debba essere condannata alle spese.