# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 25 settembre 1997 *

1. Con ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato, depositato il 26 luglio 1996, la Commissione chiede alla Corte di constatare l'inadempimento del Regno del Belgio agli obblighi ad esso incombenti in virtù della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/106/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione [1] (in prosieguo: la «direttiva»).

In particolare, la Commissione contesta al Regno del Belgio la mancata adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie ad armonizzare, in conformità della direttiva, le norme concernenti i prodotti da costruzione.

## Il quadro normativo

2. La direttiva ha, quale obiettivo fondamentale, di far sì che i materiali da costruzione rispondano, in tutti gli Stati membri, a caratteristiche tali per cui «(...) le opere in cui devono essere inglobati, montati, applicati o installati possano (...) soddisfare i requisiti essenziali di cui all'articolo 3» della direttiva medesima [2]. A tal fine, l'art. 3 rinvia all'allegato I alla direttiva, il quale contiene l'elenco detti requisiti. Questi ultimi sono poi precisati in «documenti interpretativi» elaborati ad opera di comitati tecnici, su incarico della Commissione. I documenti interpretativi costituiscono un riferimento per la definizione di specificazioni tecniche e di orientamenti per il benestare tecnico europeo.

3. La direttiva è stata notificata a tutti gli Stati membri il 27 dicembre 1988 e ad essa i suoi destinatari avrebbero dovuto adeguarsi, adottanto e mettendo in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie, entro 30 mesi da tale data [3], quindi entro il 27 giugno 1991.

La direttiva è stata poi modificata dall'art. 4 della direttiva del Consiglio 22 luglio 1993, 93/68/CEE [4], finalizzata ad adeguare numerose direttive miranti all'eliminazione degli

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 40 del 12 febbraio 1989, pag. 12.

2 — V. art. 2, n. 1, della direttiva.

3 — V. art. 22 della direttiva.

4 — GU L 220, pag. 1.

ostacoli tecnici agli scambi al nuovo regime adottato dal Consiglio e dalla Commissione in materia di certificazioni e prove e di valutazione della conformità dei prodotti. Alla direttiva del 1993 gli Stati membri avrebbero dovuto adeguarsi adottando e pubblicando le necessarie disposizioni entro il 1° luglio 1994 ed applicandole a decorrere dal 1° gennaio 1995.

## La procedura

4. Decorso il termine utile per l'adattamento alla direttiva senza che il governo belga avesse provveduto ad informarla delle disposizioni adottate per adeguarvisi [5], la Commissione, in data 20 maggio 1992, inviava una lettera di messa in mora al Regno del Belgio, con cui gli contestava la violazione della direttiva, nonché degli artt. 5 e 189 del Trattato.

In assenza di risposta da parte del governo belga [6], la Commissione, conformemente all'art. 169 del Trattato, emetteva un parere motivato in data 18 giugno 1993, contestando allo Stato oggi convenuto la violazione degli obblighi che discendono dalla direttiva, per non aver adottato le disposizioni necessarie ad adeguarvisi.

5. Al parere motivato il governo belga replicava con una prima comunicazione in cui, oltre a sottolineare che il mancato adeguamento alla direttiva non aveva comunque creato ostacoli alla libera circolazione delle merci sul mercato interno, stante l'assenza di decisioni di esecuzione da parte della Commissione, riferiva che un gruppo di lavoro a livello ministeriale aveva provveduto ad elaborare un disegno di legge e un progetto di regio decreto (*Arrêté royal*), dei quali era in corso il procedimento di formazione. Tali testi non sono poi stati adottati.

Con successiva comunicazione del dicembre 1993, il governo belga trasmetteva alla Commissione il disegno ed il progetto appena menzionati.

Soltanto nel giugno 1996 il governo belga trasmetteva alla Commissione il testo della legge 25 marzo 1996, definitivamente adottata per adeguare l'ordinamento belga alla direttiva [7].

5 — In base all'art. 22 della direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto «informare immediatamente» la Commissione delle disposizioni adottate per conformarsi alla direttiva. Specifici obblighi di comunicazione erano posti da altre disposizioni della direttiva (v., ad esempio, l'art. 18, che impone la comunicazione alla Commissione dei dati identificativi degli organismi di certificazione, d'ispezione e dei laboratori di collaudo).

6 — Così riferisce, senza essere contraddetta, la Commissione nel ricorso introduttivo.

7 — «Loi portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction».

6. Ritenendo che la legge adottata non rappresentasse un'adeguata trasposizione della direttiva nell'ordinamento belga, la Commissione ha adito la Corte.

**Nel merito**

7. Ritengo che la domanda della Commissione sia fondata e, pertanto, debba trovare accoglimento.

8. Rilevo innanzitutto come, alla scadenza del termine concesso al Regno del Belgio nel parere motivato, quest'ultimo non avesse provveduto neppure a comunicare il disegno di legge e il progetto di regio decreto in seguito trasmessi.

9. In ogni caso, anche volendo considerare la legge 25 marzo 1996, essa non rappresenta un corretto adeguamento alla direttiva.

La legge 25 marzo 1996, ad eccezione delle norme relative all'accertamento, alla contestazione ed alla sanzione delle infrazioni (artt. 4-6), non contiene alcuna disposizione che realizzi una concreta ed effettiva trasposizione nell'ordinamento interno degli obiettivi fissati dalla direttiva. In effetti, gli artt. 2 e 3 si limitano a delegare il Re ad adottare con regio decreto ogni misura necessaria ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che discendono dalla direttiva.

Difettando ogni indicazione circa principi e criteri direttivi ai quali dovrebbe adeguarsi la futura normativa di esecuzione, la legge in esame non può neppure definirsi una «legge quadro», come sostenuto dal governo belga, nel senso in cui comunemente viene intesa questa tipologia di atti normativi, trattandosi, più semplicemente, di uno strumento mediante il quale il legislatore belga ha individuato la fonte chiamata a dare attuazione alla direttiva, al punto che il futuro regio decreto non potrà che rifarsi direttamente alle norme della direttiva, mancando ogni indicazione nella legge del 1996.

10. Attualmente, dunque, manca nell'ordinamento belga ogni trasposizione normativa dei «requisiti essenziali», del concetto di specificazioni tecniche, del significato da attribuire alla marcatura CE sui prodotti e, in breve, di tutti gli strumenti previsti dalla direttiva per assicurare l'eliminazione degli ostacoli tecnici nel settore della costruzione.

11. La difesa dello Stato convenuto riconosce l'assenza di un corretto adeguamento alla direttiva, ma tenta di giustificare tale

condotta con ragioni attinenti sia all'ordine interno, sia all'ordinamento comunitario.

Quanto alle prime, concernenti essenzialmente la creazione e la notificazione degli organismi di controllo e l'istituzione di un fondo, previsto dall'art. 7 della legge 25 marzo 1996, per il funzionamento di detti organismi, è sufficiente ricordare l'irrilevanza, quale giustificazione dell'inadempimento, di ogni prassi legislativa o amministrativa interna, ovvero di difficoltà di funzionamento dell'articolazione istituzionale dello Stato o di qualsivoglia altra contingenza nazionale [8].

12. Quanto alle giustificazioni fondate su possibili carenze dell'ordinamento comunitario, esse, anche a volerne ammettere l'esistenza, non sono tali da precludere l'adeguamento dell'ordinamento interno alla direttiva, dovendo in futuro il legislatore belga solo provvedere ad integrare le disposizioni adottate, una volta che la Commissione o gli organismi comunitari incaricati avranno provveduto ad emanare le necessarie misure di esecuzione.

È poi del tutto irrilevante la circostanza che la direttiva sia stata parzialmente modificata dalla successiva direttiva del 1993 [9], i cui termini di scadenza per l'adempimento degli Stati sono posteriori all'adozione del parere motivato. Infatti, la nuova direttiva si limita a far sorgere un nuovo e ulteriore obbligo di adempimento per i suoi destinatari, senza per ciò far venir meno gli obblighi di adempimento alla precedente direttiva in parte emendata.

La possibilità che in futuro il Consiglio, eventualmente sulla scorta del rapporto Slim [10], proceda a modificazioni ulteriori della direttiva, rendendone più semplice la concreta applicazione, non può egualmente giustificare il mancato adeguamento dell'ordinamento interno e, quindi, la violazione della direttiva medesima e dell'art. 189 del Trattato [11].

Del resto, può incidentalmente osservarsi che lo stesso governo belga era cosciente della necessità di un differente modo di adegua-

8 — Né ricorre, e del resto non è stata invocata, la giustificazione della forza maggiore come causa temporanea di inadempimento. V. sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2629).

9 — V. *supra*, punto 3.

10 — Si tratta di un rapporto presentato il 26 novembre 1996 al Consiglio da un gruppo di lavoro quale risultato, nel settore interessato dalla direttiva, di un progetto pilota della Commissione diretto alla semplificazione della legislazione per il mercato interno (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — In un caso in cui il governo convenuto si difese ricordando che il parere motivato era intervenuto allorché erano in fase di emanazione direttive modificative di quella inadempiuta, la Corte ha statuito che «(...) il fatto che le istituzioni comunitarie procedano a modifiche delle direttive non è sufficiente per dispensare gli Stati membri dall'obbligo di conformarsi alle direttive stesse entro i termini impartiti» (v. sentenza 1° giugno 1995, causa C-182/94, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1465, punto 6).

mento alla direttiva, tanto che, almeno inizialmente (con i progetti comunicati nel 1993), scelse la strada dell'elaborazione di un progetto di regio decreto contenente dettagliate norme materiali di trasposizione della direttiva, del tutto assenti nel testo della legge 25 marzo 1996.

13. In sostanza, le difficoltà di applicazione, la mancanza di concrete misure di esecuzione (specificazioni tecniche e quant'altro), la possibilità e l'auspicio di prossime modifiche, sono circostanze del tutto inidonee a far cessare l'obbligo dello Stato membro di adeguarsi alla direttiva entro i termini da questa prescritti.

**Sulle spese**

14. La constatazione del mancato adeguamento alla direttiva comporta la soccombenza integrale del Regno del Belgio, il quale dovrà pertanto essere condannato alle spese.

## Conclusione

15. Alla luce delle osservazioni che precedono propongo alla Corte di:

«— constatare che il Regno del Belgio, non adottando le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per adeguarsi alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/106/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva medesima;

— condannare il Regno del Belgio alle spese».