SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
18 dicembre 1997 *

Nella causa C-263/96,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Hendrik van Lier, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dal signor Jan Devadder, consigliere generale del ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda volta a far dichiarare che il Regno del Belgio, non avendo emanato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi 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 (GU L 40, pag. 12), è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della detta direttiva,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 26 luglio 1996, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE, un ricorso volto a far dichiarare che il Regno del Belgio, non avendo emanato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi 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 (GU L 40, pag. 12; in prosieguo: la «direttiva»), è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della detta direttiva.

2 La direttiva è volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti da costruzione risultanti dalle divergenze fra le normative nazionali per quanto riguarda i requisiti essenziali cui devono rispondere le opere di costruzione, le

norme tecniche in vigore per i prodotti al fine di garantire il rispetto dei detti requisiti essenziali, i metodi di collaudo e i procedimenti di omologazione dei detti prodotti.

3 Ai sensi dell'art. 22 della direttiva, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro trenta mesi dalla sua notifica e informarne immediatamente la Commissione.

4 La direttiva è stata notificata il 27 dicembre 1988, e quindi il termine di trasposizione è scaduto il 27 giugno 1991.

5 Non avendo ricevuto nessuna comunicazione in merito ai provvedimenti di trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico belga e non disponendo di nessuna altro elemento di informazione che le consentisse di concludere che il Regno del Belgio aveva preso i necessari provvedimenti, con lettera 20 maggio 1992 la Commissione ha intimato al governo belga di presentare le sue osservazioni su questo punto entro un termine di due mesi.

6 Poiché tale lettera è rimasta senza risposta, il 18 giugno 1993 la Commissione ha inviato al governo belga un parere motivato invitandolo a prendere i provvedimenti necessari per conformarvisi entro i due mesi seguenti la notifica.

7 Con lettera 3 settembre 1993 il governo belga ha risposto che i progetti preliminari di una legge e di un regio decreto di trasposizione della direttiva stavano per essere sottoposti al Consiglio dei Ministri e al Consiglio di Stato. Tali progetti sono stati trasmessi alla Commissione il 23 dicembre 1993.

8 Il 2 maggio 1995 il ministero delle Comunicazioni e dell'Infrastruttura ha informato la Commissione che il progetto di legge era stato approvato dal Consiglio di Stato e dal Consiglio dei Ministri e che sarebbe stato presentato alle Camere legislative immediatamente dopo le elezioni.

9 Con comunicazione 1° luglio 1996 le autorità belghe hanno informato la Commissione che la legge di attuazione della direttiva era stata emanata il 25 marzo precedente (*Moniteur belge* del 21 maggio 1996, pag. 12884).

10 Ai sensi dell'art. 2 di tale legge,

«Il Re, con decreto del Consiglio dei Ministri, prende tutti i provvedimenti necessari per garantire l'adempimento degli obblighi risultanti dalla 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, come modificata con direttiva del Consiglio 22 luglio 1993, provvedimenti che potranno ricomprendere l'abrogazione e la modificazione di disposizioni di legge».

11 L'art. 3 della legge stabilisce indi:

«Le norme di base, necessarie all'adempimento dei requisiti essenziali e delle specifiche tecniche nonché delle altre disposizioni nella normativa esistente e futura, sono emanate dal Re, con decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, previa consultazione delle Regioni e delle Comunità (...)».

12 Infine, gli artt. 4, 5 e 6 istituiscono un regime di sanzioni per violazione delle disposizioni previste in forza della legge.

13 Nell'atto introduttivo la Commissione censura il Regno del Belgio per non aver adottato entro il termine stabilito, cioè il 27 giugno 1991, le disposizioni necessarie per la trasposizione della direttiva nel diritto interno.

14 La Commissione aggiunge che la legge 25 marzo 1996 non può essere considerata adempiere gli obblighi imposti dalla direttiva. Atteso che l'art. 3 si limita ad autorizzare il Re ad emanare provvedimenti di attuazione, essa non conterrebbe nessuna disposizione sostanziale relativa ai prodotti da costruzione; del resto, le autorità belghe non avrebbero indicato entro quali termini i decreti di attuazione sarebbero stati verosimilmente emanati né quando il procedimento di trasposizione della direttiva sarebbe stato concluso.

15 A sua difesa il governo belga osserva, in primo luogo, che un progetto di regio decreto è stato sin d'ora preparato, ma che un certo numero di problemi relativi al riconoscimento e al controllo, alla notifica degli enti nonché all'istituzione di un fondo conformemente all'art. 7 della legge 25 marzo 1996 non sono ancora stati risolti. A tal fine un gruppo di lavoro composto di rappresentanti del ministero degli Affari economici nonché del ministero dei Trasporti e dell'Infrastruttura sarebbe in via di costituzione e i provvedimenti necessari per la trasposizione della direttiva dovrebbero essere adottati entro un termine di sei mesi.

16 In secondo luogo, il governo belga sottolinea che la direttiva non è ancora stata attuata a livello comunitario. Esso si richiama in proposito a vari documenti. Anzitutto, una relazione del gruppo di esperti sulla semplificazione legislativa e amministrativa («gruppo Molitor») indicherebbe che, sette anni dopo l'emanazione della direttiva, il settore edilizio continuerebbe a non essere in grado di utilizzare il marchio CE per i prodotti da costruzione. Inoltre, in una relazione sulla direttiva

presentata il 15 maggio 1996 conformemente all'art. 23, la Commissione stessa avrebbe ammesso che all'attuazione pratica della direttiva si frapponevano ostacoli e avrebbe concluso che, per un gran numero di prodotti, norme armonizzate non sarebbero state disponibili prima di cinque anni. Analogamente, nel parere sulle «Norme tecniche e il riconoscimento reciproco» (GU 1996, C 212, pag. 7) il Comitato economico e sociale avrebbe sottolineato il cattivo funzionamento della direttiva e la mancanza di norme armonizzate. Infine, il Consiglio avrebbe sostenuto l'attuazione del progetto pilota SLIM («Semplificare la legislazione relativa al mercato interno»), che avrebbe lo scopo di accertare se gli obblighi e gli oneri che gravano sulle imprese e le ostacolano a causa della loro complessità eccessiva possano essere alleviati mediante una semplificazione legislativa o amministrativa.

17 Il governo belga conclude che il ritardo verificatosi nella trasposizione della direttiva non ha avuto nessuna conseguenza nefasta sul processo di realizzazione del mercato interno né su quello di attuazione della direttiva.

18 La Commissione obietta che, sebbene vi sia stato effettivamente un ritardo nell'applicazione della direttiva, ciò non ne impediva affatto la trasposizione. Riferendosi in particolare alla sentenza 1° giugno 1995, causa C-182/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1465), essa sottolinea del resto che la possibilità che la direttiva venga modificata in un prossimo futuro non può giustificare l'omessa trasposizione.

19 In terzo luogo, il governo belga sottolinea che alcuni dei problemi manifestatisi nella trasposizione della direttiva hanno origine nell'ordinamento comunitario stesso.

20 Infatti, nella risoluzione 21 dicembre 1989 concernente un approccio globale in materia di valutazione della conformità (GU 1990, C 10, pag. 1), il Consiglio avrebbe auspicato un ricorso sistematico alle norme europee (EN 45000) per

l'omologazione di enti di certificazione e ispezione nonché dei laboratori di collaudo. Tale risoluzione avrebbe condotto alla compilazione della «Guida relativa all'attuazione delle direttive di armonizzazione tecnica comunitaria elaborate in base alle disposizioni del nuovo approccio e dell'approccio globale (prima versione, 1994)», e il documento «Metodo di coordinamento dei procedimenti di notificazione e di gestione degli enti notificati» avrebbe delineato i procedimenti generali. La risoluzione del Consiglio e i documenti citati sarebbero stati attuati, per la direttiva, tramite il documento «Construct 95/149» del 3 novembre 1995, approvato nel dicembre 1995 dal comitato permanente per la costruzione di cui all'art. 19 della direttiva.

21 Secondo il governo belga, poiché tali documenti sono privi di forza vincolante, il fondamento giuridico comunitario sarebbe insufficiente per consentire la trasposizione della direttiva, tenendo altresì conto della risoluzione del Consiglio 21 dicembre 1989 e della guida di omologazione tecnica del 3 novembre 1995. Ciò premesso, sarebbe necessario un adeguamento della direttiva.

22 In quarto luogo, il governo belga rileva che la direttiva è già stata modificata dalla direttiva del Consiglio 22 luglio 1993, 93/68/CEE, che modifica le direttive del Consiglio 87/404/CEE (recipienti semplici a pressione), 88/378/CEE (sicurezza dei giocattoli), 89/106/CEE (prodotti da costruzione), 89/336/CEE (compatibilità elettromagnetica), 89/392/CEE (macchine), 89/686/CEE (dispositivi di protezione individuale), 90/384/CEE (strumenti per pesare a funzionamento non automatico), 90/385/CEE (dispositivi medici impiantabili attivi), 90/396/CEE (apparecchi a gas), 91/263/CEE (apparecchiature terminali di telecomunicazione), 92/42/CEE (nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi) e 73/23/CEE (materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione) (GU L 220, pag. 1). Ai sensi dell'art. 14, gli Stati membri avrebbero dovuto trasporre tale direttiva entro il 1° luglio 1994.

23 Inoltre il governo belga osserva che la relazione SLIM, presentata al Consiglio il 26 novembre 1996, potrebbe altresì comportare un adeguamento della direttiva.

24 Esso ne conclude che, alla luce di tali elementi, la soluzione adottata dal Regno del Belgio, cioè l'emanazione di una legge quadro unitamente ad un regio decreto, costituisce un metodo di trasposizione più adeguato. Siffatto strumento giuridico consentirebbe infatti di reagire rapidamente e con elasticità a modifiche di fatto senza dover affrontare un complesso iter di modifica legislativa.

25 Si deve rilevare che, alla scadenza del termine stabilito dal parere motivato, nessuna disposizione era stata presa dal Regno del Belgio al fine di adempiere l'obbligo di trasposizione della direttiva.

26 Benché, come ha sostenuto il Regno del Belgio, il 25 marzo 1996 sia stata emanata a tale fine una legge, va osservato a questo proposito che tale legge, non contenendo nessuna disposizione sostanziale di trasposizione della direttiva, ma limitandosi ad autorizzare un'autorità ad emanare successivamente le necessarie disposizioni sostanziali, non può essere considerata trasporre in modo completo e preciso la direttiva.

27 Per quanto riguarda il primo argomento presentato dal governo belga, si deve ricordare che, per giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può eccepire situazioni del suo ordinamento interno per giustificare il mancato rispetto degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva (v. sentenza 29 giugno 1995, cause riunite C-109/94, C-207/94 e C-225/94, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1791, punto 11).

28 Quanto al secondo argomento, si deve rilevare anzitutto che la mancata attuazione della direttiva a livello comunitario non può impedire al Regno del Belgio di ema-

nare le disposizioni di legge e di regolamento necessarie per la trasposizione della direttiva.

29 Inoltre, il carattere vincolante delle direttive quale previsto dall'art. 189, terzo comma, del Trattato esclude che uno Stato membro possa rimettere in discussione per ragioni di opportunità il termine di trasposizione impartito da una di esse.

30 Infine, atteso che per accertare l'inadempimento di uno Stato membro non è necessario constatare l'esistenza di un danno da esso derivante, uno Stato membro non può eccepire che la mancanza di provvedimenti di trasposizione di una direttiva non ha avuto nessuna conseguenza nefasta sul funzionamento del mercato interno o della detta direttiva.

31 Per quanto riguarda il terzo argomento relativo alla non vincolatività della risoluzione del Consiglio 21 dicembre 1989 e della guida di omologazione tecnica del 3 novembre 1995, basterà osservare che l'inadempimento addebitato al detto Stato consiste nell'omessa trasposizione della direttiva. Il fatto che tali documenti non siano vincolanti è quindi inconferente per quanto riguarda l'inadempimento addebitato.

32 In merito al quarto argomento relativo alle varie modifiche che sarebbero state apportate alla direttiva, si deve rilevare che la direttiva 93/68 non modifica né abroga l'obbligo di trasporla. La sua emanazione è quindi irrilevante in ordine all'inadempimento censurato. Ciò vale a maggior ragione per la semplice eventualità dell'emanazione di un'altra direttiva di modifica.

33 Per quanto attiene alla scelta del metodo della legge quadro con relativa emanazione di un regio decreto, si deve ricordare che, in tema di attuazione delle direttive, l'art. 189 del Trattato lascia agli Stati membri un'ampia libertà di scelta delle forme e dei mezzi, purché venga raggiunto il risultato prescritto dalla direttiva. Tuttavia, nel caso di specie si deve rilevare che alla legge quadro non è stato affiancato nessun regio decreto, nonostante l'elasticità che, secondo il governo belga, caratterizza uno strumento giuridico del genere.

34 Se ne deve pertanto necessariamente concludere che il risultato prescritto dalla direttiva non è stato raggiunto, poiché manca un elemento essenziale per la sua trasposizione.

35 Si deve pertanto dichiarare che il Regno del Belgio, non avendo emanato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della detta direttiva.

Sulle spese

36 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha chiesto la condanna del Regno del Belgio alle spese. Poiché quest'ultimo è risultato soccombente, esso va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il Regno del Belgio, non avendo emanato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi 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 che gli incombono in forza della detta direttiva.

2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1997.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass C. Gulmann