# SENTENZA DELLA CORTE
9 agosto 1994 *

Nella causa C-359/92,

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata dal signor Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor presso il ministero federale dell'Economia, Villemombler Str. 76, Bonn, in qualità di agente, assistito dall'avv. Jochim Sedemund, del foro di Colonia,

ricorrente,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dai signori Rüdiger Bandilla, direttore del servizio giuridico, e Bjarne Hoff-Nielsen, consigliere presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto dalla

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal signor Rolf Wägenbaur, consigliere giuridico principale, assistito dal signor Xavier Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il

* Lingua processuale: il tedesco.

signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 29 giugno 1992, 92/59/CEE, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 228, pag. 24), in quanto autorizza la Commissione ad adottare, in riferimento a un determinato prodotto, una decisione che impone agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti fra quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (relatore), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. v. Holstein, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza del 3 maggio 1994, nel corso della quale la Repubblica federale di Germania è stata rappresentata dal signor

Gerhard Rambow, Ministerialdirektor presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, e dall'avv. Jochim Sedemund, del foro di Colonia,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 1994,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 14 settembre 1992, la Repubblica federale di Germania ha proposto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 29 giugno 1992, 92/59/CEE, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 228, pag. 24; in prosieguo: la «direttiva»), in quanto autorizza la Commissione ad adottare, in riferimento a un determinato prodotto, una decisione che impone agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti fra quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva.

2 La direttiva, emanata in base all'art. 100 A del Trattato, è intesa a garantire che i prodotti di consumo messi sul mercato interno della Comunità non presentino in generale alcun rischio per il consumatore in condizioni normali di uso o, quanto meno, presentino soltanto un rischio molto limitato. Essa si applica soltanto in quanto non esistano disposizioni comunitarie più specifiche (art. 1, n. 2, della direttiva). Essa impone ai produttori e ai distributori di prodotti di osservare un obbligo generale di sicurezza. I produttori sono tenuti a mettere sul mercato soltanto prodotti sicuri. Inoltre essi devono avvertire il consumatore dei rischi che l'utilizzazione del prodotto comporta e adottare i provvedimenti necessari per scoprire ed evitare questi rischi. I distributori devono contribuire all'osservanza dell'obbligo generale di sicurezza (art. 3 della direttiva).

3 Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per imporre il rispetto di detto obbligo. Essi devono, in particolare, istituire autorità incaricate di controllare che i prodotti messi sul mercato siano sicuri e dotare queste autorità dei poteri necessari per adottare i provvedimenti che l'applicazione della direttiva richiede (art. 5 della direttiva). Ai sensi dell'art. 6 della direttiva gli Stati membri devono adottare le disposizioni che consentano loro di prendere, nel rispetto delle disposizioni del Trattato, e in particolare degli artt. 30 e 36, gli opportuni provvedimenti intesi, tra l'altro, a conseguire gli scopi elencati nel n. 1 dello stesso articolo.

4 Nel novero di questi provvedimenti figurano quelli diretti:

«(...)

d) a sottoporre l'immissione sul mercato di un prodotto a condizioni preventive in modo da renderlo sicuro ed a richiedere l'apposizione sul prodotto di adeguate avvertenze sui rischi che esso può presentare;

e) a disporre che le persone che potrebbero essere esposte al rischio derivante da un prodotto siano avvertite tempestivamente ed in una forma adeguata di tale rischio, anche mediante la pubblicazione di avvisi specifici;

f) a vietare temporaneamente, durante il tempo necessario per i diversi controlli, di fornire, proporre di fornire o esporre un prodotto o un lotto di prodotti, qualora vi siano indizi precisi e convergenti sulla pericolosità degli stessi;

g) a vietare l'immissione sul mercato di un prodotto o di un lotto di prodotti rivelatisi pericolosi ed a stabilire le necessarie misure di accompagnamento per garantire l'osservanza di questo divieto;

h) a organizzare in modo efficace e tempestivo il ritiro di un prodotto o di un lotto di prodotti pericolosi già immessi sul mercato e, ove necessario, la loro distruzione in condizioni opportune».

5 La direttiva introduce un sistema di notifica e di informazione. Ai sensi dell'art. 7, quando uno Stato membro adotta provvedimenti che limitano la messa sul mercato di un prodotto o ne dispongono il ritiro dallo stesso, come quelli di cui all'art. 6, n. 1, lett. d)-h), deve informarne la Commissione che, dopo consultazione delle parti interessate, accerta se il provvedimento sia o meno giustificato e ne informa, a seconda dei casi, gli Stati membri o lo Stato membro interessato.

6 La direttiva contiene infine disposizioni relative alle situazioni di urgenza e agli interventi della Comunità.

7 Da un lato, l'art. 8 della direttiva dispone che, quando uno Stato membro adotta provvedimenti urgenti per impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso di un prodotto che fa correre rischi gravi e immediati alla salute e alla sicurezza dei consumatori, esso deve informarne d'urgenza la Commissione, la quale verifica che tali informazioni siano conformi alla direttiva e le trasmette agli altri Stati membri. Questi informano la Commissione dei provvedimenti adottati.

8 Dall'altro, l'art. 9 della direttiva dispone che:

«Se la Commissione viene a conoscenza a seguito di una notifica presentata da uno Stato membro oppure di informazioni fornite da uno Stato membro, in particolare in virtù degli articoli 7 e 8, del fatto che un determinato prodotto presenta per la

salute e la sicurezza dei consumatori in diversi Stati membri un rischio grave ed immediato, e se:

a) uno o più Stati membri hanno preso misure che limitano l'immissione sul mercato del prodotto o che ne impongono il ritiro dal mercato, quali quelle previste all'articolo 6, paragrafo 1, lettere da d) ad h),

e

b) esiste una divergenza tra Stati membri nell'adozione di provvedimenti relativi al rischio in causa,

e

c) il rischio non può, in considerazione della natura del problema di sicurezza posto dal prodotto, e compatibilmente con l'urgenza, essere trattato nell'ambito delle procedure previste dalle normative comunitarie specifiche applicabili al prodotto o alla categoria di prodotti di cui trattasi,

e

d) il rischio può essere eliminato efficacemente soltanto con l'adozione di provvedimenti adeguati applicabili a livello comunitario al fine di garantire la protezione della salute e della sicurezza dei consumatori e il buon funzionamento del mercato comune,

la Commissione, dopo aver consultato gli Stati membri e su domanda di almeno uno Stato membro può adottare una decisione, conformemente alla procedura prevista all'articolo 11, la quale imponga agli Stati membri l'obbligo di prendere provvedimenti temporanei tra quelli previsti all'articolo 6, paragrafo 1, lettere da d) ad h)».

9 La procedura prevista dall'art. 11 della direttiva è la procedura III, variante b), dell'art. 2 della decisione del Consiglio 13 luglio 1987, 87/373/CEE, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 197, pag. 33). In questa procedura la Commissione è assistita da un comitato, il comitato d'urgenza competente in materia di sicurezza dei prodotti, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Questo comitato è incaricato di formulare un parere sui provvedimenti proposti dalla Commissione. La Commissione adotta i provvedimenti che sono conformi al parere di detto comitato. Quando i provvedimenti previsti non sono conformi al parere del comitato o quando il comitato non ha formulato alcun parere, i provvedimenti sono adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione. Se il Consiglio non decide entro quindici giorni dal giorno della presentazione della proposta, la Commissione può adottare i provvedimenti proposti, tranne nel caso in cui il Consiglio vi si sia opposto a maggioranza semplice. Le decisioni adottate hanno una durata di validità limitata a tre mesi, che può essere prorogata in base alla stessa procedura. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per applicare queste decisioni entro dieci giorni.

10 Gli Stati membri erano tenuti a conformarsi alla direttiva entro il 29 giugno 1994.

11 Il ricorso della Repubblica federale di Germania, se formalmente è diretto ad ottenere l'annullamento dell'art. 9 della direttiva soltanto in quanto autorizza la Commissione ad adottare, in riferimento a un determinato prodotto, una decisione che impone agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti tra quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva, mira in realtà, tenuto conto della struttura dell'art. 9 della direttiva, ad ottenere l'annullamento di questo articolo in toto.

12 A sostegno del ricorso di annullamento la Repubblica federale di Germania deduce due motivi. Essa fa valere, da un lato, che l'art. 9 della direttiva è privo di base giuridica. Dall'altro, essa sostiene che questo articolo viola il principio di proporzionalità. Il Consiglio e la Commissione sostengono, dal canto loro, che nessuno di questi due motivi è fondato.

## Sul motivo relativo alla mancanza di base giuridica

13 Secondo il governo tedesco l'art. 9 della direttiva autorizza la Commissione ad applicare la direttiva a situazioni individuali. Infatti, quest'articolo le consente di emanare decisioni che si sostituiscono a quelle emanate dalle autorità nazionali per garantire l'osservanza delle normative nazionali di attuazione della direttiva.

14 Nel ricorso il governo tedesco ritiene che la direttiva, essendo stata emanata in base all'art. 100 A del Trattato, possa essere ricollegata soltanto al n. 5 di questo articolo, il quale conferisce alla Commissione un potere di controllo sui provvedimenti provvisori adottati dagli Stati membri in forza di clausole di salvaguardia che rientrano nell'ambito di un'armonizzazione. Esso sostiene che questo articolo non costituisce tuttavia una base giuridica sufficiente in quanto consente alla Commissione soltanto di controllare la conformità di provvedimenti nazionali provvisori al diritto comunitario, ma non le consente di adottare i provvedimenti destinati a trarre le conseguenze, sul piano nazionale, di tale verifica.

15 Il Consiglio e la Commissione replicano che l'art. 9 della direttiva non è basato sull'art. 100 A, n. 5, del Trattato. La direttiva non contiene alcuna «clausola di salvaguardia» ai sensi dell'art. 100 A, n. 5, del Trattato, vale a dire una clausola che autorizzi gli Stati membri ad adottare provvedimenti provvisori per uno dei motivi

non economici di cui all'art. 36 del Trattato. L'art. 9 della direttiva non istituisce di conseguenza una «procedura comunitaria di controllo» sui provvedimenti provvisori adottati in base a una clausola del genere.

16 Il Consiglio e la Commissione sostengono che l'art. 9 della direttiva trova la sua base giuridica nel combinato disposto degli artt. 100 A, n. 1, e 145, terzo trattino, del Trattato. Essi deducono che l'art. 9 della direttiva autorizza la Commissione ad adottare provvedimenti di armonizzazione «ad hoc», in forma di decisioni destinate agli Stati membri, ma prive di efficacia diretta nei confronti dei singoli, quando provvedimenti urgenti possono essere adottati solo a livello comunitario e quando ricorrono taluni presupposti.

17 Il governo tedesco oppone in sostanza a quest'argomento che gli artt. 100 e seguenti del Trattato, in particolare l'art. 100 A, n. 1, mirano esclusivamente al ravvicinamento delle legislazioni e non implicano quindi il potere di applicare il diritto ai casi particolari, al posto delle autorità nazionali, come consente l'art. 9 della direttiva. Esso aggiunge che i poteri che sono conferiti alla Commissione ai sensi dell'art. 9 della direttiva vanno quindi al di là delle competenze che in uno Stato federale, come la Repubblica federale di Germania, spettano al Bund e non ai Länder, in quanto, secondo le disposizioni della legge fondamentale tedesca, i Länder sono competenti per l'attuazione delle leggi federali. Infine, l'art. 9 della direttiva non può neppure essere considerato conferire una competenza di esecuzione ai sensi dell'art. 145, terzo trattino, del Trattato, in quanto tale articolo non prevede alcuna competenza sostanziale propria, ma autorizza il Consiglio soltanto a conferire competenze di esecuzione alla Commissione quando esiste nel diritto comunitario primario una base giuridica per l'atto giuridico da eseguire e per i provvedimenti di attuazione.

18 Si deve rilevare, in primo luogo, che l'art. 100 A, n. 5, del Trattato non può costituire la base giuridica dell'art. 9 della direttiva. Le parti sono del resto concordi nel riconoscerlo.

19 Infatti, l'art. 100 A, n. 5, del Trattato dispone: «Le misure di armonizzazione (...) comportano, nei casi appropriati, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi non economici di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo».

20 Quest'articolo riguarda soltanto il controllo, da parte delle autorità comunitarie, di provvedimenti adottati dagli Stati membri. Orbene, l'art. 9 della direttiva non ha per scopo l'istituzione di tale controllo. Esso prevede un procedimento comunitario di coordinamento dei provvedimenti nazionali relativi ad un prodotto, per garantire che questo prodotto possa circolare liberamente e senza pericolo per il consumatore in tutto il territorio della Comunità.

21 Si deve, in secondo luogo, esaminare se l'art. 100 A, n. 1, integrato dall'art. 145, terzo trattino, del Trattato, costituisca una base giuridica appropriata per l'art. 9 della direttiva, come sostengono il Consiglio e la Commissione.

22 Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 17 maggio 1994, causa C-41/93, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1829, punto 22), per attuare gli obiettivi di cui all'art. 8 A del Trattato CEE (diventato art. 7 A del Trattato CE), l'art. 100 A, n. 1, del Trattato autorizza il Consiglio ad adottare, secondo il procedimento in esso previsto, i provvedimenti che mirano all'eliminazione degli ostacoli agli scambi derivanti dalle disparità esistenti tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri.

23 La direttiva realizza tuttavia un'armonizzazione di tipo particolare che il Consiglio, secondo i termini usati nel terzo 'considerando' della direttiva, definisce armonizzazione «orizzontale».

24 Infatti, come si afferma nel quarto 'considerando', la direttiva stabilisce, a livello comunitario, «una prescrizione generale di sicurezza per tutti i prodotti immessi sul mercato, destinati ai consumatori o suscettibili di essere utilizzati dai consumatori». In forza di questo «obbligo generale di sicurezza» (v. Titolo II della direttiva) i produttori sono tenuti, in primo luogo, a mettere sul mercato soltanto prodotti sicuri; in secondo luogo, a fornire al consumatore le informazioni pertinenti che gli consentano di valutare i rischi inerenti ad un prodotto durante la durata di utilizzazione normale o ragionevolmente prevedibile, allorché questi ultimi non siano immediatamente percettibili senza adeguate avvertenze e di premunirsi contro detti rischi; in terzo luogo, ad adottare misure proporzionate, in funzione delle caratteristiche dei prodotti da essi forniti, onde essere informati sui rischi che tali prodotti potrebbero presentare, e intraprendere le azioni opportune, compreso, se necessario, il ritiro del prodotto di cui trattasi dal mercato per evitare tali rischi; i distributori sono tenuti ad agire con diligenza per contribuire all'osservanza dell'obbligo generale di sicurezza (art. 3 della direttiva).

25 La direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per imporre ai produttori e ai distributori di rispettare gli obblighi loro incombenti ai sensi della direttiva in modo da garantire che i prodotti messi sul mercato siano sicuri. Gli Stati membri devono, in particolare, istituire o nominare le autorità incaricate di controllare la conformità dei prodotti all'obbligo di mettere sul mercato soltanto prodotti sicuri, provvedendo affinché tali autorità dispongano dei poteri necessari per prendere gli opportuni provvedimenti che ad esse incombono in forza della direttiva, ivi compresa la possibilità di irrogare sanzioni adeguate in caso di inosservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva (art. 5 della direttiva).

26 Ai sensi dell'art. 6 della direttiva gli Stati membri devono, ai fini dell'art. 5, disporre dei poteri necessari, in misura proporzionale alla gravità del rischio e nel rispetto del Trattato, ed in particolare degli artt. 30 e 36 dello stesso, per prendere misure opportune intese, tra l'altro, a realizzare gli obiettivi definiti nel n. 1, lett. a)-h), del suddetto art. 6.

27 Gli artt. 7 e 8 della direttiva affidano tuttavia alla Commissione il compito di controllare i provvedimenti adottati dagli Stati membri e atti ad ostacolare gli scambi.

28 A norma dell'art. 7 della direttiva gli Stati membri devono notificare alla Commissione i provvedimenti che limitano la messa sul mercato di un prodotto o di un lotto di prodotti o che ne dispongono il ritiro dal mercato, come quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva, precisando le ragioni che li hanno motivati.

29 Ai sensi dell'art. 8 della direttiva gli Stati membri devono informare con urgenza la Commissione circa i provvedimenti urgenti che essi adottano o decidono di adottare per impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso, nel proprio territorio, di un prodotto o di un lotto di prodotti a causa di un rischio grave e immediato che detto prodotto o lotto di prodotti presenta per la salute e la sicurezza dei consumatori. Gli Stati membri possono pure comunicare alla Commissione le informazioni di cui dispongono in merito all'esistenza di un rischio grave e immediato anche prima di aver deciso l'adozione dei provvedimenti di cui trattasi.

30 Nel sistema della direttiva non è escluso ed è anzi probabile che possano sussistere divergenze tra i provvedimenti adottati dagli Stati membri. Come si rileva nel diciottesimo 'considerando' della direttiva, tali divergenze possono «comportare disparità inaccettabili per la tutela dei consumatori e costituire un ostacolo agli scambi intracomunitari».

31 In questo sistema può essere anche necessario, come si afferma nel diciannovesimo 'considerando' della direttiva, affrontare gravi problemi di sicurezza di un prodotto riguardanti o che potrebbero riguardare a brevissima scadenza tutta la Comunità o gran parte di essa, e che, tenuto conto della natura del problema di sicurezza creato

dal prodotto e dell'urgenza, non possono essere trattati efficacemente nell'ambito delle procedure previste dalle normative comunitarie specifiche applicabili ai prodotti o alla categoria dei prodotti interessati.

32 Il legislatore comunitario ha pertanto ritenuto che, per far fronte all'esistenza di un rischio grave e immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori, fosse necessario predisporre un adeguato meccanismo che consentisse di adottare, come extrema ratio, provvedimenti applicabili in tutta la Comunità, in forma di decisioni destinate agli Stati membri (v. ventesimo 'considerando' della direttiva).

33 A questo scopo, l'art. 9 della direttiva autorizza la Commissione, in base alle informazioni trasmessele, ad intervenire allorché un prodotto messo sul mercato pregiudichi in modo grave e immediato la salute e la sicurezza dei consumatori in più Stati membri e allorché gli Stati membri abbiano adottato o intendano adottare provvedimenti divergenti nei confronti di tale prodotto, vale a dire provvedimenti che garantiscano un livello di tutela diverso ed impediscano per questo che il prodotto circoli liberamente nella Comunità. Quest'articolo dispone che, qualora una tutela efficace possa essere garantita soltanto attraverso un'azione comunitaria e non possa essere usata nessun'altra procedura specifica per il prodotto, la Commissione può adottare una decisione la quale imponga agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti temporanei tra quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva.

34 Come si evince dal diciottesimo, dal diciannovesimo e dal ventesimo 'considerando' della direttiva e dalla struttura di tale articolo, lo scopo dell'art. 9 della direttiva è quello di consentire alla Commissione di adottare, al più presto e in via provvisoria, provvedimenti da applicare in tutta la Comunità nei confronti di un prodotto che presenta un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori, al fine di garantire l'osservanza degli scopi della direttiva. Infatti, la

libera circolazione dei prodotti può essere garantita soltanto se le condizioni di sicurezza imposte ai prodotti non divergono notevolmente da uno Stato membro all'altro. Per quanto riguarda l'elevato livello di sicurezza, esso può essere raggiunto soltanto se i prodotti pericolosi sono oggetto di adeguati provvedimenti in tutti gli Stati membri.

35 Quest'intervento della Commissione va effettuato in stretta collaborazione con gli Stati membri. Anzitutto, le decisioni prese a livello comunitario possono essere adottate dalla Commissione solo previa consultazione degli Stati membri e soltanto se uno Stato membro ne fa richiesta. Inoltre, esse possono essere adottate dalla Commissione soltanto se hanno ricevuto il parere conforme di un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e dal rappresentante della Commissione. In caso contrario, il provvedimento dev'essere adottato dal Consiglio entro un dato termine. Infine, queste decisioni sono destinate unicamente agli Stati membri. Il ventesimo 'considerando' della direttiva precisa che esse non si applicano direttamente nei confronti degli operatori della Comunità e devono essere recepite in un atto normativo nazionale.

36 Così, nelle situazioni elencate nell'art. 9 della direttiva l'intervento delle autorità comunitarie è giustificato dal fatto che, per dirla con i termini stessi della lettera d) di quest'articolo, «il rischio può essere eliminato efficacemente soltanto con l'adozione di provvedimenti adeguati applicabili a livello comunitario al fine di garantire la protezione della salute e della sicurezza dei consumatori e il buon funzionamento del mercato comune».

37 Tale intervento non è in contrasto con l'art. 100 A, n. 1, del Trattato. Infatti, i provvedimenti che il Consiglio è autorizzato da questa disposizione ad adottare hanno per scopo «l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Orbene, è possibile che in taluni settori, e in particolare in quello della sicurezza dei prodotti, il ravvicinamento delle sole norme generali non sia sufficiente a garantire l'unità del

mercato. Pertanto, la nozione di «misure relative al ravvicinamento» deve intendersi come ricomprendente il potere del Consiglio di prescrivere i provvedimenti relativi ad un prodotto o ad una categoria di prodotti determinati e, se del caso, provvedimenti individuali riguardanti questi prodotti.

38 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui il potere in tal modo conferito alla Commissione andrebbe al di là delle competenze che in uno Stato federale come la Repubblica federale di Germania sono quelle del Bund rispetto ai Länder, si deve ricordare che le norme che riguardano i rapporti tra la Comunità ed i suoi Stati membri non sono identiche a quelle che disciplinano i rapporti tra il Bund e i Länder. I provvedimenti adottati per l'attuazione dell'art. 100 A del Trattato sono diretti, del resto, agli Stati membri e non alle collettività che li compongono. Inoltre, i poteri conferiti alla Commissione dall'art. 9 della direttiva non influiscono sulla ripartizione dei poteri nell'ambito della Repubblica federale di Germania.

39 I poteri conferiti alla Commissione dall'art. 9 della direttiva trovano quindi la loro base giuridica nell'art. 100 A, n. 1, del Trattato.

40 Poiché il governo tedesco non contesta che tale potere può spettare alla Commissione se ha come base giuridica l'art. 100 A del Trattato, non occorre esaminare la questione dell'applicazione, nel caso di specie, dell'art. 145, terzo trattino, del Trattato.

41 Ne consegue che il primo motivo dedotto dalla Repubblica federale di Germania dev'essere respinto.

## Sulla violazione del principio di proporzionalità

42 Il governo tedesco sostiene che l'art. 9 della direttiva non rispetta il principio di proporzionalità essenzialmente per due motivi. Da un lato, i poteri conferiti alla Commissione non sono idonei a garantire un elevato livello di tutela della salute, in quanto l'adozione di decisioni a livello comunitario non garantisce che i provvedimenti adottati saranno i più adeguati. Dall'altro, questi poteri arrecano eccessivo pregiudizio alle competenze degli Stati membri, in quanto la Commissione può raggiungere gli stessi scopi avvalendosi del procedimento per inadempimento di cui all'art. 169 del Trattato, chiedendo eventualmente alla Corte di adottare d'urgenza provvedimenti provvisori.

43 Il Consiglio e la Commissione sostengono, dal canto loro, che l'art. 9 della direttiva non viola il principio di proporzionalità. Essi deducono che l'intervento della Commissione nelle ipotesi previste da detto articolo è non soltanto opportuno, ma necessario per raggiungere gli scopi perseguiti dalla direttiva e per garantire, in particolare, un elevato livello di tutela dei consumatori, pur conservando un buon funzionamento del mercato interno. A loro avviso, il ricorso per inadempimento non consente di conseguire questi scopi, soprattutto in caso di urgenza.

44 Secondo la costante giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 28 giugno 1990, causa C-174/89, Hoche, Racc. pag. I-2681, punto 19), il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni comunitarie siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non eccedano i limiti di quanto è necessario per raggiungerlo.

45 I poteri riconosciuti alla Commissione dall'art. 9 della direttiva sono idonei a raggiungere gli scopi che si prefigge la direttiva, vale a dire garantire un elevato livello

di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori, eliminando nel contempo gli ostacoli e le distorsioni di concorrenza conseguenti a provvedimenti nazionali divergenti per quanto riguarda i prodotti di consumo. Le difficoltà che potrebbe sollevare eventualmente la determinazione, caso per caso, dei provvedimenti adeguati non possono portare ad una conclusione contraria.

46 Tali poteri non sono eccessivi rispetto agli scopi perseguiti. Infatti, diversamente da quanto sostiene il governo tedesco, il procedimento per inadempimento di cui all'art. 169 del Trattato non consente di raggiungere i risultati previsti dall'art. 9 della direttiva.

47 Anzitutto, il procedimento per inadempimento non consente di imporre agli Stati membri di adottare un determinato provvedimento tra quelli previsti dall'art. 6, n. 1, lett. d)-h), della direttiva.

48 Inoltre, come affermano il Consiglio e la Commissione nelle loro osservazioni, anche supponendo che gli Stati membri siano tenuti ad adottare determinati provvedimenti in forza della direttiva, la Commissione sarebbe obbligata a promuovere ricorsi per inadempimento nei confronti di tutti gli Stati membri che non avessero adottato tali provvedimenti, il che non potrebbe che appesantire il procedimento.

49 Infine, se tali procedimenti fossero instaurati e fossero considerati fondati dalla Corte, non è sicuro che le sentenze di censura da questa pronunciate consentirebbero di raggiungere gli scopi fissati dalla direttiva con la stessa efficacia di un provvedimento comunitario di armonizzazione.

50 In particolare, il procedimento per inadempimento non consentirebbe di garantire una pronta tutela dei consumatori. Da un lato, tale procedimento, con la fase precontenziosa e, eventualmente, con la fase contenziosa, si protrae inevitabilmente per un certo periodo anche se, come afferma il governo tedesco, la Commissione può chiedere alla Corte di adottare provvedimenti provvisori. Dall'altro, l'accertamento dell'inadempimento nell'ipotesi considerata presuppone valutazioni delicate, poco compatibili con l'urgenza, in ordine alla necessità di adottare questo o quel provvedimento, in quanto la direttiva impone agli Stati membri soltanto di adottare i provvedimenti necessari per obbligare i produttori, gli intermediari e i distributori a mettere e a lasciare sul mercato soltanto prodotti sicuri.

51 Il secondo motivo del ricorso deve pertanto essere respinto.

52 Stando così le cose, occorre respingere il ricorso della Repubblica federale di Germania.

## Sulle spese

53 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese. La Commissione, interveniente, sopporterà le proprie spese ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese. La Commissione, interveniente, sopporterà le proprie spese.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 agosto 1994.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass O. Due