

menti non conformi ad una direttiva, gli amministratori hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro inadempiente. Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell'art. 189, 3° comma, agli Stati membri non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo

utile, da parte di questi, delle misure d'attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva.

3. Gli Stati membri non possono invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

Nella causa 102/79,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici Rolf Wägenbaur e Auke Haagsma, in qualità d'agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REGNO DEL BELGIO, rappresentato dal sig. Robert Hoebaer, direttore presso il Ministero degli affari esteri, del commercio con l'estero e della cooperazione allo sviluppo, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Belgio,

convenuto,

causa avente ad oggetto di far dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno ad un obbligo impostogli dal Trattato CEE giacché non ha messo in vigore, entro i termini prescritti, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a dodici direttive del Consiglio concernenti il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore dei veicoli a motore e in quello dei trattori agricoli o forestali,

LA CORTE,

composta dai signori:

H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione;
J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Gli antefatti

Con risoluzione del 28 maggio 1969, il Consiglio adottava un programma per l'eliminazione degli ostacoli d'ordine tecnico agli scambi di prodotti industriali, derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri (GU n. C 76, pag. 1). Detto programma, che stabilisce un ordine di precedenza per l'eliminazione della maggior parte di tali ostacoli, contempla, in tre fasi successive, l'emana-zione di direttive, in particolare nel settore dei veicoli a motore e nel settore dei trattori e delle macchine agricole.

In ciascuno di tali settori il Consiglio intraprendeva l'attuazione del citato programma emanando una direttiva quadro;

la direttiva 6 febbraio 1970, n. 70/156, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU n. L 42, pag. 1), e la direttiva 4 marzo 1974, n. 74/150, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote (GU n. L 84, pag. 10).

Queste due direttive quadro istituiscono un regime di «omologazione CEE» fondato sul principio del riconoscimento reciproco dei controlli effettuati e dei certificati di conformità rilasciati dalle amministrazioni nazionali competenti.

L'«omologazione CEE», che va tenuta distinta dalla «omologazione di portata nazionale», è l'atto mediante cui uno Stato membro accerta che un tipo di veicolo o di trattore soddisfa le prescrizioni tecniche delle direttive particolari e le ve-

rifiche previste dalla scheda di omologazione CEE (art. 2, lett. b), delle direttive).

Gli Stati membri non possono omologare un tipo di veicolo o di trattore senza prima aver effettuato un certo numero di controlli d'ordine tecnico; la conformità della produzione al prototipo omologato può essere accertata mediante controlli per campione (art. 4). L'art. 5, n. 1, istituisce fra gli Stati membri l'obbligo di informarsi reciprocamente, in particolar modo, circa i tipi di veicolo o di trattore cui è stata concessa o rifiutata l'omologazione, mentre il n. 2 dello stesso articolo impone al fabbricante l'obbligo di redigere, nel paese d'immatricolazione, un certificato di conformità per ciascun veicolo o trattore costruito conformemente al prototipo omologato. A norma dell'art. 7, n. 1, gli Stati membri non possono rifiutare l'immatricolazione o vietare la vendita, la messa in circolazione o l'uso di un veicolo o trattore nuovo accompagnato dal certificato di conformità, per motivi concernenti la costruzione o il funzionamento dello stesso veicolo o trattore. In caso di non conformità al tipo omologato, gli Stati membri sono tenuti ad adottare i necessari provvedimenti (art. 8, n. 1); sono all'uopo predisposte norme di coordinamento e collaborazione fra le amministrazioni nazionali competenti (art. 8, nn. 2 e 3).

Le direttive quadro stabiliscono che le prescrizioni tecniche armonizzate relative a ciascuno dei vari elementi o caratteristiche del veicolo o del trattore saranno definite da direttive particolari. Dette prescrizioni tecniche devono essere rispettate affinché il veicolo possa ottenere l'omologazione CEE. In attesa dell'adozione di tutte le direttive particolari, è istituito un regime transitorio di «omologazione parziale», limitata agli elementi o caratteristiche per cui direttive comuni-

tarie hanno già fissato prescrizioni tecniche.

A partire dal febbraio 1970 il Consiglio ha adottato, nel settore dei veicoli a motore, diciassette direttive particolari e, dal marzo 1974, ne ha adottate otto nel settore dei trattori.

Ciascuna delle direttive particolari contiene una disposizione (art. 2) che vieta agli Stati membri di rifiutare l'omologazione CEE o l'omologazione di portata nazionale di veicoli o trattori per motivi concernenti gli elementi o le caratteristiche oggetto della direttiva, se sono costruiti conformemente alle prescrizioni tecniche enunciate nella direttiva stessa.

Inoltre, ciascuna delle varie direttive contiene una disposizione in base alla quale gli Stati membri devono mettere in vigore i provvedimenti necessari per conformarsi ad essa entro 18 mesi dalla sua notifica o in una data stabilita dalla direttiva stessa. Gli Stati membri sono tenuti ad informarne immediatamente la Commissione.

Poiché il Regno del Belgio non aveva adottato i provvedimenti necessari per la tempestiva trasposizione nel diritto nazionale delle direttive emanate nel settore dei veicoli a motore e nel settore dei trattori, la Commissione, in base all'art. 169 del Trattato CEE, promuoveva nei confronti di tale Stato membro, il 12 luglio 1974, il 14 aprile 1976 e, rispettivamente, il 21 aprile 1977, tre procedimenti volti alla constatazione dell'inadempimento degli obblighi impostigli dal Trattato e relativi a tre gruppi di direttive.

Dopo aver esaminato le osservazioni presentate, fra l'altro, con lettere 6 luglio

1976 e 18 gennaio 1977, dal Governo belga, la Commissione gli dava atto, con lettera 26 giugno 1978, del fatto che alcune delle direttive di cui trattasi erano state, nel frattempo, recepite nell'ordinamento giuridico nazionale mediante regio decreto.

Comunque, essa emetteva il 21 giugno 1978, ed inviava al Governo belga il successivo 22 giugno, un parere motivato nel quale constatava che il Regno del Belgio, omettendo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a 13 direttive nel settore dei veicoli a motore e dei trattori agricoli, era venuto meno agli obblighi impostigli da queste ultime. A norma dell'art. 169, 2° comma, del Trattato, la Commissione invitava il Regno del Belgio ad adottare i provvedimenti opportuni per conformarsi al parere motivato entro due mesi dalla notifica di questo.

Il parere motivato della Commissione concerneva — tenuto conto del fatto che essa ha nel frattempo deciso di non proseguire il procedimento per quel che riguarda una direttiva particolare — le dodici direttive seguenti:

a) nel settore dei veicoli a motore:

- 1) direttiva 20 marzo 1970, n. 70/221, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai serbatoi di carburante liquido e ai dispositivi di protezione posteriori dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU n. L 76, pag. 23);
- 2) direttiva 27 luglio 1970, n. 70/387, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle porte dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU n. L 176, pag. 5);

3) direttiva 17 dicembre 1973, n. 74/60, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle finiture interne dei veicoli a motore; parti interne dell'abitacolo diverse dal o dai retrovisori interni, disposizione degli organi di comando, tetto o tetto apribile, schienale e parte posteriore dei sedili (GU nn. L 38, pag. 2, e L 215, pag. 20);

4) direttiva 17 settembre 1974, n. 74/483, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle sporgenze esterne dei veicoli a motore (GU n. L 266, pag. 4).

b) nel settore dei trattori:

1) direttiva 4 marzo 1974, n. 74/150, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote [direttiva quadro] (GU n. L 84, pag. 10);

2) direttiva 4 marzo 1974, n. 74/151, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative a taluni elementi e caratteristiche dei trattori agricoli o forestali a ruote (GU n. L 84, pag. 25); questa direttiva si occupa del peso massimo autorizzato a pieno carico, della posizione e del montaggio delle targhe d'immatricolazione posteriori, dei serbatoi di carburante liquido, delle zavorrature, dei segnalatori acustici, del livello sonoro ammissibile e del dispositivo di scappamento (con silenziatore);

3) direttiva 4 marzo 1974, n. 74/152, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla velocità massima per costruzione e alle piattaforme di carico (GU n. L 84, pag. 33);

4) direttiva 25 giugno 1974, n. 74/346, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai retrovisori (GU n. L 191, pag. 1);

5) direttiva 25 giugno 1974, n. 74/347, concernente il campo di visibilità e i tergicristallo (GU n. L 191, pag. 5);

6) direttiva 20 maggio 1975, n. 75/321, concernente il dispositivo di sterzo (GU n. L 147, pag. 24);

7) direttiva 20 maggio 1975, n. 75/322, concernente la soppressione dei disturbi radioelettrici provocati dai motori ad accensione comandata dei trattori (GU n. L 147, pag. 28);

8) direttiva 20 maggio 1975, n. 75/323, concernente la presa di corrente montata sui trattori agricoli o forestali a ruote per l'alimentazione dei dispositivi di illuminazione e di segnalazione luminosa degli utensili, macchine o rimorchi destinati ad essere impiegati nell'attività agricola o forestale (GU n. L 147, pag. 38).

I termini per l'attuazione di queste direttive sono spirati il 24 settembre 1971 per la direttiva n. 70/221, il 29 gennaio 1972 per la direttiva n. 70/387, il 1° giugno 1975 per la direttiva n. 74/483, il 21 giugno 1975 per la direttiva n. 74/60, l'8 settembre 1975 per le direttive nn. 74/150, 74/151 e 74/152, il 2 gennaio 1976 per le direttive nn. 74/346 e 74/347 e il 22 novembre 1976 per le direttive nn. 75/321, 75/322 e 75/323.

II — La fase scritta del procedimento

Con atto introduttivo depositato il 25 giugno 1979, la Commissione ha adito la

Corte di giustizia, in forza dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, per far constatare le infrazioni ch'essa contesta al Regno del Belgio per quanto concerne l'attuazione di quattro direttive nel settore dei veicoli a motore e di otto direttive nel settore dei trattori agricoli o forestali a ruote.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Le conclusioni delle parti

La Commissione conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno del Belgio, omettendo di adottare entro i termini prescritti le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative occorrenti per l'attuazione delle direttive del Consiglio nn. 70/221, 70/387, 74/60, 74/483, 74/150, 74/151, 74/152, 74/346, 74/347, 75/321, 75/322 e 75/323, relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore dei veicoli a motore ed in quello dei trattori agricoli o forestali, è venuto meno ad un obbligo impostogli dal Trattato;

— condannare il Regno del Belgio alle spese.

Il *Governo del Regno del Belgio* conclude che la Corte voglia:

- dichiarare infondato il ricorso della Commissione;
- condannare la Commissione alle spese.

IV — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti nel corso della fase scritta del procedimento

Secondo la *Commissione*, l'inadempimento, da parte dello Stato belga, degli obblighi incombenienti in forza delle direttive di cui trattasi non può essere contestato.

a) A norma dell'art. 189 del Trattato CEE, le direttive vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda la scopo da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali quanto alla forma e ai mezzi. Il carattere vincolante delle direttive implica, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'obbligo, per tutti gli Stati membri, di rispettare i termini da esse fissati per l'adozione dei provvedimenti necessari per la loro attuazione. Gli Stati membri non possono invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, anche se di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

b) Le direttive di cui trattasi nella presente causa hanno, certo, lo scopo di eliminare taluni ostacoli tecnici agli scambi intracomunitari; tuttavia, questo scopo,

generale e finale, non può essere confuso con il risultato concreto, specificamente contemplato da ciascuna direttiva e che deve essere raggiunto da ciascuno Stato membro. Tale «risultato» consiste nella creazione di una determinata situazione giuridica da cui derivano determinate conseguenze materiali.

c) Un esame più approfondito delle direttive di cui trattasi mostra che, sebbene esse abbiano come destinatari gli Stati membri, talune loro disposizioni hanno, indirettamente, conseguenze positive o negative per le persone fisiche o giuridiche. Di conseguenza, qualsiasi amministrato deve poter conoscere agevolmente le norme giuridiche vigenti. A tale scopo, egli deve poter prendere conoscenza di testi normativi che gli siano destinati e non consentano alcuna incertezza giuridica. Orbene, i soli testi che abbiano efficacia giuridica e siano destinati direttamente agli amministrati sono quelli che contengono le norme nazionali belghe, la cui divergenza dal disposto delle direttive non è contestata.

Peraltro, gli Stati membri devono emanare disposizioni che gli amministrati possano invocare in sede giurisdizionale. Le direttive concernono in particolare i diritti e gli obblighi reciproci dei cittadini e dello Stato; il cittadino ha pertanto il diritto a che alla sua produzione vengano applicate le norme stabilite in forza delle direttive. Gli Stati membri devono emanare disposizioni che consentano ai singoli amministrati di valersi in sede giurisdizionale dei provvedimenti adottati per l'attuazione delle direttive.

Il risultato contemplato dalle direttive è raggiunto solo qualora venga creata, nell'ambito nazionale, una situazione giuridica, mediante l'adozione di provvedimenti «nuovi», oppure mediante l'applicazione di provvedimenti, conformi alla

direttiva, in vigore al momento dell'adozione di questa, e la cui conseguenza materiale sia che i prodotti conformi alla direttiva possono essere smerciati ed impiegati in ciascuno Stato membro. La sola conseguenza materiale, cioè l'applicazione, di fatto, delle direttive senza che esista la «infrastruttura» giuridica corrispondente, non è sufficiente.

meno severe, non significa affatto che le autorità belghe non debbano adottare alcun provvedimento per l'attuazione della direttiva. In caso di «armonizzazione opzionale», gli Stati membri sono tenuti ad ammettere sul loro mercato i prodotti che rispondono ai requisiti stabiliti dalla direttiva ed hanno, inoltre, la possibilità di ammettere anche altri prodotti non conformi alla direttiva.

d) Ammettere che lo scopo delle direttive possa essere raggiunto grazie alla loro «efficacia diretta» ed alla loro integrazione «automatica» nell'ordinamento giuridico nazionale, equivarrebbe ad escludere qualsiasi differenza tra un atto giuridico direttamente applicabile, come il regolamento, ed una direttiva munita di efficacia diretta. Una siffatta direttiva raggiungerebbe automaticamente il risultato perseguito; la libertà degli Stati membri di scegliere la forma ed i mezzi sarebbe ridotta a zero. Questa tesi stravolge pertanto completamente la natura attribuita a ciascun atto giuridico comunitario dall'art. 189 del Trattato CEE.

Il riconoscimento di una «efficacia diretta» a talune disposizioni delle direttive di cui trattasi non pregiudica l'obbligo imposto allo Stato membro di adottare disposizioni per la loro attuazione. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'eventuale efficacia diretta di una direttiva può essere presa in considerazione solo in caso di inadempimento da parte dello Stato membro.

e) Il fatto che i «prodotti conformi ad una direttiva» siano ammessi senza difficoltà in Belgio, poiché le direttive sono «opzionali» e le disposizioni belghe

Le direttive di cui trattasi contengono prescrizioni molto particolareggiate per quanto concerne gli aspetti tecnici dei prodotti che esse contemplano, prescrizioni che divergono, almeno in parte, da quelle belghe. Le disposizioni nazionali attualmente in vigore devono pertanto essere modificate in modo da comprendere anche le norme stabilite dalle direttive.

f) Il fatto che le autorità belghe abbiano deciso, di propria iniziativa, di procedere ad un'armonizzazione più approfondita di quella prescritta dalle direttive ha causato una «complicazione procedurale» e ritardi di cui le suddette autorità sono le uniche responsabili.

Il *Governo del Regno del Belgio* sostiene che il ricorso della Commissione non è fondato: le direttive di cui trattasi sono in pratica applicate dalle autorità nazionali competenti e non esiste pertanto alcun ostacolo agli scambi intracomunitari; la trasposizione delle direttive nel diritto nazionale non è affatto indispensabile per la loro attuazione, ma tutt'al più auspicabile per motivi di chiarezza giuridica; tale trasposizione, iniziata nel 1977, è stata ritardata dall'impegno volontario del Governo belga di abrogare gradual-

mente la normativa nazionale attualmente in vigore per sostituirla con le norme contenute nelle direttive.

a) Il ricorso della Commissione è basato sull'idea, errata, che il Governo belga debba necessariamente adottare provvedimenti legislativi complementari per realizzare gli obiettivi delle direttive di cui trattasi.

In realtà, occorre fare una distinzione fra il risultato da raggiungere ed i mezzi da impiegare a tal fine; questa distinzione risulta dal 3° comma dell'art. 189 del Trattato CEE e dalla natura stessa delle direttive.

Lo scopo delle direttive, cioè l'eliminazione degli ostacoli agli scambi intracomunitari risultanti dalle disparità fra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali che subordinano la messa in commercio o l'uso di merci al rispetto di determinati requisiti d'ordine tecnico, è stato raggiunto entro i termini prescritti.

b) la normativa belga vigente nelle materie contemplate dalle direttive è meno rigorosa della normativa comunitaria: essa, pertanto, non osta all'entrata in Belgio di veicoli e trattori conformi alle norme comunitarie. Essa non si trova in contrasto con queste ultime nemmeno nell'ambito nazionale, giacché il sistema opzionale delle direttive consente l'esistenza di norme meno rigorose.

c) Le direttive comunitarie trovano, in pratica, piena applicazione in Belgio. Le autorità amministrative competenti riconoscono le omologazioni parziali rila-

sciate dagli altri Stati membri, rinunciando ad applicare la normativa nazionale eventualmente vigente, e rilasciano omologazioni parziali quando i costruttori le richiedano.

d) L'applicazione delle direttive di cui trattasi non ha sollevato alcun problema. Esse rientrano incontestabilmente nella nozione di disposizione direttamente applicabile: le norme fissate dalle direttive sono chiare, precise e non lasciano alcun potere discrezionale agli Stati membri per quanto concerne le modalità tecniche di attuazione.

Lo scopo perseguito dalle direttive è stato raggiunto: la loro applicazione da parte dell'amministrazione belga non è mai stata, in alcun modo, subordinata alla loro trasposizione in regio decreto. A questo proposito, va considerato, in generale, che gli Stati membri dispongono, per quanto concerne i mezzi per raggiungere gli scopi delle direttive, di facoltà abbastanza ampie; in particolare, essi non sono tenuti ad adottare provvedimenti nazionali qualora questi non risultino indispensabili per il raggiungimento dello scopo della direttiva.

La direttiva si distingue dal regolamento in quanto lascia agli Stati membri una certa libertà per quanto concerne le modalità della sua attuazione, soprattutto quando essa ha carattere generale ed è poco precisa; per contro, come nel caso di specie, molte direttive sono talmente precise da poter essere equiparate ad un regolamento.

Gli strumenti che possono essere impiegati per mettere in vigore le direttive variano a seconda dei casi: essi vanno dalla legge fino alla semplice nota di servizio

interna. Le garanzie giuridiche offerte dai vari strumenti di attuazione hanno un valore molto diverso. La direttiva costituisce, di per se stessa, una garanzia giuridica di gran lunga più sicura di molte modalità di trasposizione nel diritto nazionale. Il riconoscimento, da parte dello Stato destinatario della direttiva, dell'applicabilità diretta di questa costituisce una soluzione razionale e vantaggiosa per l'applicazione del diritto comunitario.

Infatti, lo Stato non potrà richiamarsi alla mancanza di provvedimenti di trasposizione nel diritto nazionale per giustificare ritardi nell'attuazione della direttiva. Il procedimento di trasposizione nel diritto nazionale può essere lungo e complesso, soprattutto negli Stati a struttura federale o regionale. Infine, la trasposizione nel diritto nazionale comporta il rischio di divergenze d'interpretazione fra l'istituzione comunitaria e gli Stati membri, fra Stati membri oppure fra Stati federati o regioni.

La nozione di applicabilità diretta è stata essenzialmente richiamata allo scopo di salvaguardare i diritti degli amministratori di fronte all'inadempimento di uno Stato. Orbene, nulla impedisce allo Stato che applichi la norma comunitaria di valersi del testo di questa per invocare la stessa applicabilità diretta.

e) La trasposizione delle direttive nel diritto nazionale non è pertanto necessaria ai fini dell'applicazione del testo delle direttive stesse: le norme di cui trattasi sono superiori alla legge nonché al decreto nazionale di attuazione e, in forza

della loro applicabilità diretta, possono essere automaticamente integrate nell'ordinamento giuridico nazionale. Detta trasposizione ha, in realtà, importanza solo ai fini della chiarezza giuridica.

Dal punto di vista della certezza del diritto, non è certo auspicabile che la stessa materia sia disciplinata ad un tempo da norme nazionali e da norme comunitarie. A questo proposito va tuttavia constatato che la pubblicazione delle direttive nella Gazzetta ufficiale delle Comunità contribuisce alla certezza del diritto. Peraltro, le direttive, norme comunitarie vincolanti, hanno, nella gerarchia delle norme giuridiche, un rango superiore al diritto nazionale. Infine, nel caso di specie non ricorre l'ipotesi della stessa situazione disciplinata da due norme giuridiche diverse: in ragione del sistema opzionale adottato dalla Comunità, le norme belghe possono restare in vigore, poiché le direttive concernono solamente la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri.

f) Il Governo belga, nell'intento di semplificare e chiarire la situazione giuridica, si è mostrato interamente disposto ad ottemperare alle richieste della Commissione. Esso è perfino andato al di là di quanto prescritto dalle norme comunitarie, accettando di sostituire la normativa nazionale vigente con le norme contenute nelle direttive. Orbene, questa decisione è la causa del ritardo nella trasposizione, nel diritto nazionale, delle dodici direttive di cui trattasi nella presente causa. Tali direttive erano state riprodotte da dodici progetti di regio decreto che avrebbero dovuto di regola entrare in vigore il 1° gennaio 1978. In seguito al rifiuto di taluni tribunali belgi di applicare regolamenti adottati in via

d'urgenza, l'amministrazione dei trasporti decideva, all'inizio del 1977, di sottoporre in futuro tutti i progetti di decreto al parere del Consiglio di Stato. Questo riteneva che i progetti di regio decreto sottoposti al suo esame andassero al di là dell'obbligo di recepimento stabilito dalle direttive, in quanto non miravano più unicamente a garantire l'attuazione di un atto internazionale, ma imponevano, fra l'altro, ai costruttori taluni obblighi a carattere nazionale non contemplati dalle direttive; era quindi necessario elaborare una legge che autorizzasse il potere esecutivo ad adottare regolamenti del caso. Un disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 1979. Circostanze

di politica interna hanno finora impedito il perfezionamento dell'iter legislativo.

V — La fase orale del procedimento

La Commissione, rappresentata dal sig. Auke Haagsma, ed il Governo del Regno del Belgio, rappresentato dal sig. Robert Hoebaer, hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto a taluni quesiti posti dalla Corte all'udienza del 5 febbraio 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 marzo 1980.

In diritto

- 1 Con atto introduttivo 25 giugno 1979, la Commissione ha proposto, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato in quanto ha omesso di adottare, entro i termini prescritti, i provvedimenti necessari per conformarsi alle direttive del Consiglio nn. 70/221, 70/387, 74/60 e 74/483, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore dei veicoli a motore (GU 1970, nn. L 76, pag. 23, e L 176, pag. 5; 1974, nn. L 38, pag. 2, e, rispettivamente, n. L 266, pag. 4), ed alle direttive del Consiglio nn. 74/150, 74/151, 74/152, 74/346, 74/347, 75/321, 75/322 e 75/323, relative al ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore dei trattori agricoli o forestali (GU 1974, nn. L 84, pagg. 10, 25 e 33; L 91, pagg. 1 e 5; 1975, n. L 147, pagg. 24, 28 e, rispettivamente, 38).
- 2 Tutte le direttive suddette sono state emanate in base all'art. 100 del Trattato CEE, che contempla il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. Le direttive appartenenti al primo dei due gruppi menzionati sono state adottate nell'ambito della direttiva del Consiglio 6 febbraio 1970, n. 70/156, concernente il ravvi-

cinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore (GU n. L 42, pag. 1); quelle del secondo gruppo, nell'ambito della direttiva del Consiglio 4 marzo 1974, n. 74/150, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei trattori agricoli, della quale è del pari contestata la mancata attuazione.

- 3 Le direttive di cui trattasi stabiliscono termini d'attuazione — per lo più di 18 mesi — venuti a scadenza tra il 24 settembre 1971 e il 22 novembre 1976. È pacifico che il Belgio non ha adottato, entro i termini suddetti, provvedimenti destinati a dare loro attuazione. Ciononostante, il Governo belga nega di essere venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato. Esso deduce in proposito due ordini di argomenti.
- 4 In primo luogo, il Governo convenuto sostiene che lo scopo delle direttive, e cioè l'eliminazione di taluni ostacoli agli scambi intracomunitari, è pienamente raggiunto in Belgio mediante una prassi amministrativa; infatti, poiché la normativa belga in materia è meno severa delle norme comunitarie, nessun ostacolo è frapposto all'importazione dei veicoli e dei trattori a queste conformi; del resto, ciò è assolutamente in accordo con le norme comunitarie, poiché il sistema «opzionale» delle direttive consente che negli Stati membri vengano mantenute in vigore norme meno severe per la produzione nazionale.
- 5 Secondo il Governo belga, questa concezione dell'attuazione delle direttive è pienamente conforme all'art. 189 il quale, al 3° comma, attribuisce in materia agli Stati membri «la competenza ... in merito alla forma e ai mezzi»; gli strumenti d'attuazione variano pertanto a seconda dei casi e vanno «dalla legge alla semplice nota di servizio interna».
- 6 Il Governo belga assume inoltre che le direttive di cui trattasi rientrano incontestabilmente nella nozione di disposizioni «direttamente applicabili»: le norme emanate dal Consiglio sono chiare e precise, e nessun potere discre-

zionale è lasciato agli Stati membri per quanto concerne le modalità tecniche d'attuazione; pertanto, è in realtà solo allo scopo di chiarire la situazione giuridica che il Governo belga ha iniziato in un secondo tempo, accedendo alla richiesta della Commissione, l'iter normativo destinato a dare attuazione alle direttive suddette, il quale, tuttavia, non si è ancora concluso.

7 Questi argomenti del Governo belga rendono opportuna una precisazione per quanto concerne sia la portata dell'obbligo imposto dall'art. 189, 3° comma, agli Stati membri sia l'uso della libertà a questi lasciata quanto alla scelta delle forme e dei mezzi, tenuto conto dello scopo perseguito dalle direttive di cui trattasi.

8 Le direttive particolari la cui mancata attuazione viene contestata allo Stato belga sono state adottate in base a due direttive quadro e cioè le summenzionate direttive nn. 70/156 e 74/150, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nella materia considerata, di cui la seconda, relativa ai trattori, è essa stessa oggetto del ricorso. Nel preambolo di tali direttive quadro si sottolinea che le disposizioni tecniche vigenti in materia negli Stati membri hanno l'effetto di ostacolare, in ragione delle loro disparità, gli scambi nell'ambito della Comunità (primo considerando). Per eliminare detti ostacoli le due direttive contemplano un sistema di «omologazione comunitaria» per i vari tipi di veicoli, da attuarsi mediante il rilascio di «certificati di conformità» per tutti i veicoli. Questi devono essere pertanto considerati da ciascuno Stato membro conformi alla sua legislazione (sesto e, rispettivamente, settimo considerando). A norma dell'art. 7, n. 1, delle due direttive, gli Stati membri «non possono rifiutare l'immatricolazione o vietare la vendita, la messa in circolazione o l'uso di un veicolo nuovo accompagnato dal certificato di conformità, per motivi concernenti la costruzione o il funzionamento dello stesso veicolo». A termini dell'art. 14 delle stesse direttive, ogni eventuale decisione di rifiuto o revoca di omologazione, rifiuto d'immatricolazione o divieto di vendita o d'uso, adottata in conformità alla direttiva, «è motivata in maniera precisa» ed è notificata all'interessato con l'indicazione dei mezzi d'impugnazione esperibili in base alle leggi vigenti negli Stati membri. Infine, a norma dell'art. 15 delle due direttive, gli Stati membri

«mettono in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi» ad esse e comunicano alla Commissione «il testo delle essenziali disposizioni di diritto interno» ch'essi adottano nel settore disciplinato dalle stesse direttive.

- 9 Le undici direttive particolari la cui omessa attuazione è rimproverata al Belgio sono state adottate nell'ambito delle due direttive generali appena esaminate. Esse mirano a consentire l'attuazione, mediante provvedimenti parziali e specifici, «della procedura di omologazione CEE» contemplata dalle due direttive quadro e si integrano pertanto nel sistema giuridico di queste. Ciascuna delle direttive particolari contiene nella parte finale, al pari delle direttive quadro, una disposizione relativa all'obbligo degli Stati membri di adottare gli adeguati provvedimenti d'attuazione nell'ambito dell'ordinamento nazionale.
- 10 Dal complesso di tali disposizioni e dalla natura dei provvedimenti ch'esse impongono di adottare risulta che le direttive di cui trattasi sono destinate ad essere riprodotte da norme nazionali aventi lo stesso valore giuridico di quelle vigenti negli Stati membri in materia di controllo e di omologazione dei veicoli a motore o dei trattori. Ne consegue che uno Stato membro non ha adempiuto l'obbligo impostogli dall'art. 189, 3° comma, del Trattato qualora si sia limitato a rispondere alle esigenze derivanti dalle direttive di cui trattasi mediante una prassi o addirittura mediante la semplice tolleranza amministrativa.
- 11 L'argomento del Governo belga relativo al carattere «opzionale» delle direttive considerate non è pertinente, giacché l'effetto obbligatorio della direttiva, al quale gli Stati membri non possono derogare, consiste nell'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione che possa risultare, per le merci originarie di altri Stati membri, dall'applicazione di norme tecniche divergenti dalle norme comunitarie. Orbene, da questo punto di vista è importante che ciascuno Stato membro dia alle direttive di cui trattasi un'attuazione che risponda pienamente alle esigenze di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalle direttive stesse, nell'interesse dei produttori stabiliti negli altri Stati membri. Di conseguenza, semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di una adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo incombente, in base all'art. 189, agli Stati membri destinatari delle direttive.

- 12 Nemmeno l'argomento relativo all'«applicabilità diretta» delle direttive di cui trattasi può essere accolto. Risulta infatti dall'art. 189, 3° comma, che l'attuazione delle direttive comunitarie dev'essere garantita mediante adeguati provvedimenti adottati dagli Stati membri. Solo in circostanze particolari, e in ispecie nel caso in cui uno Stato membro abbia omesso di emanare i provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una direttiva, gli amministratori hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro inadempiente (a questo proposito si veda, in particolare, la sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, *Ratti*, Racc. pag. 1629). Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell'art. 189, 3° comma, agli Stati membri, non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di questi, delle misure d'attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva. Come si è già detto sopra, tali misure dovevano consistere, nella fattispecie, in norme equivalenti a quelle applicate nell'ambito nazionale allo scopo di imporre il rispetto di disposizioni definite «cogenti» dallo stesso preambolo delle due direttive quadro (si veda il primo considerando).
- 13 Di conseguenza, gli argomenti dedotti dal Governo belga vanno disattesi.
- 14 Il Governo belga sostiene, in secondo luogo, di avere nel frattempo iniziato, allo scopo di chiarire la situazione giuridica, i procedimenti necessari per la trasposizione delle direttive nell'ordinamento nazionale, i quali, però, non si sono ancora conclusi a causa, oltre che di difficoltà politiche interne, di controversie giuridiche circa l'iter normativo da seguire.
- 15 A questo proposito è sufficiente rilevare che, come la Corte ha più volte dichiarato — fra l'altro nella sentenza 11 aprile 1978 (causa 100/77, *Commissione c/ Repubblica italiana*, Racc. pag. 879) — gli Stati membri non possono invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

- ¹⁶ Tale rilievo è tanto più giustificato in quanto le due direttive generali 6 febbraio 1970, n. 70/156, e 4 marzo 1974, n. 74/150, dispongono, all'art. 15, che «gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di diciotto mesi a decorrere dalla notifica e ne informano immediatamente la Commissione». Trattandosi in entrambi i casi di direttive quadro, questa disposizione può essere intesa nel senso ch'essa implicava, per gli Stati membri destinatari, l'obbligo di predisporre, in conformità ai loro rispettivi sistemi legislativi, quanto necessario per la tempestiva attuazione delle direttive particolari il cui oggetto era chiaramente indicato negli allegati delle due direttive precitate.
- ¹⁷ Pertanto, gli argomenti del Governo belga relativi alle difficoltà da esso incontrate nell'attuazione delle direttive di cui trattasi non possono essere accolti.
- ¹⁸ Da quanto precede risulta che si deve constatare l'inadempimento del Regno del Belgio.

Sulle spese

- ¹⁹ A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il convenuto, che è rimasto soccombente, va pertanto condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° Il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato che istituisce la Comunità economica europea, omettendo di mettere in vigore entro i termini stabiliti le disposizioni occorrenti per garantire l'attuazione delle seguenti direttive:**

- direttiva 20 marzo 1970, n. 70/221, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai serbatoi di carburante liquido e ai dispositivi di protezione posteriori dei veicoli a motore e dei loro rimorchi;
- direttiva 27 luglio 1970, n. 70/387, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle porte dei veicoli a motore e dei loro rimorchi;
- direttiva 17 dicembre 1973, n. 74/60, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle finiture interne dei veicoli a motore (parti interne dell'abitacolo diverse dal o dai retrovisori interni, disposizioni degli organi di comando, tetto o tetto apribile, schienale e parte posteriore dei sedili);
- direttiva 17 settembre 1974, n. 74/483, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle sporgenze esterne dei veicoli a motore;
- direttiva 4 marzo 1974, n. 74/150, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote;
- direttiva 4 marzo 1974, n. 74/151, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative a taluni elementi e caratteristiche dei trattori agricoli o forestali a ruote;
- direttiva 4 marzo 1974, n. 74/152, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla velocità massima per costruzione e alle piattaforme di carico;
- direttiva 25 giugno 1974, n. 74/346, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai retrovisori;
- direttiva 25 giugno 1974, n. 74/347, concernente il campo di visibilità e i tergicristallo dei trattori;

- direttiva 20 maggio 1975, n. 75/321, concernente il dispositivo di sterzo;
- direttiva 20 maggio 1975, n. 75/322, concernente la soppressione dei disturbi radioelettrici provocati dai motori ad accensione comandata dei trattori;
- direttiva 20 maggio 1975, n. 75/323, concernente la presa di corrente montata sui trattori per l'alimentazione dei dispositivi di illuminazione e di segnalazione luminosa degli utensili, macchine o rimorchi destinati ad essere impiegati nell'attività agricola o forestale.

2° Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 maggio 1980.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 27 MARZO 1980 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Il procedimento per violazione del Trattato nell'ambito del quale espongo oggi

le mie conclusioni presenta analogie con la causa 69/77 (Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana), conclusasi con la sentenza della Corte 21 settembre 1978 (Racc. 1978,

¹ — Traduzione dal tedesco.