

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
presentate il 7 aprile 1987 *

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. La Commissione addebita al Regno di Danimarca un'incompleta trasposizione della direttiva 79/831/CEE del Consiglio, del 18 settembre 1979, recante sesta modifica della direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose¹.

2. La Commissione ritiene che la Danimarca non abbia integralmente attuato la direttiva; a tal fine, essa avrebbe dovuto introdurre talune modifiche nelle disposizioni nazionali di attuazione, e in particolare nella legge 23 marzo 1979, n. 212, e nel decreto ministeriale 17 settembre 1980, n. 409.

3. I — Il governo danese censura la precipitazione della Commissione nella presentazione del ricorso, poiché precedenti contatti e discussioni avevano fatto intravedere la possibilità di un amichevole componimento, e dato che esisteva anche uno schema di nuovo regolamento eventualmente atto a soddisfare le esigenze della Commissione, regolamento poi ritirato dalla Danimarca di fronte alla mancanza di reazione da parte della Commissione stessa.

4. È evidentemente deprecabile che un accordo tra le parti sul modo di trasporre la

direttiva non abbia reso inutile la presente causa.

5. Tuttavia, ai sensi dell'art. 169 del trattato, la Commissione ha facoltà di decidere di presentare o meno un ricorso, qualora essa accerti — nel parere motivato — la mancata attuazione entro un termine determinato, e non è di mia competenza sostituirmi ad essa nel valutare l'opportunità dell'azione.

6. II — I due primi addebiti della Commissione sono rivolti, rispettivamente, contro i nn. 2 e 3 dell'art. 11 della legge n. 212/79, il cui testo è riportato nella relazione d'udienza.

7. Secondo la Commissione, disponendo che « una sostanza chimica è considerata nuova se non è stata posta in commercio né importata in Danimarca prima del 1° ottobre 1980 », l'art. 11, n. 2, estende l'obbligo di notifica al di là delle disposizioni dell'art. 6 della direttiva, poiché fa riferimento ad una data di entrata in vigore anteriore a quella ivi menzionata (18 settembre 1981).

8. Il governo danese non contesta che la definizione nazionale di « sostanza nuova » possa, in taluni casi, far insorgere un obbligo di notifica più ampio di quello posto dalla direttiva. Nondimeno, esso nega che un siffatto obbligo sia in contrasto con la direttiva, dal momento che essa — come risulta dal preambolo e dall'art. 1, n. 4 — non ha come scopo la disciplina delle « sostanze vecchie », le quali di conseguenza continuano a restare sottoposte alla normativa nazionale.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 259, del 15. 10. 1979, pag. 10.

9. In particolare, l'art. 1, n. 4, elenca i settori non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva circa l'armonizzazione delle disposizioni in materia di notifica.

10. D'altro canto, la Commissione imputa al governo danese il fatto che l'art. 11, n. 3, della legge n. 212/79 estende alle sostanze in vendita in Danimarca anteriormente al 1° ottobre 1980 il regime predisposto dall'art. 6, n. 4, della direttiva, per le « sostanze nuove », qualora le « sostanze vecchie » siano state utilizzate, dopo tale data, per finalità sensibilmente diverse o in quantità notevoli.

11. A parere della Commissione, tale disposizione è in contrasto con l'art. 1, n. 4, lett. a), della direttiva, il quale esonera dall'obbligo di notifica le sostanze esistenti sul mercato il 18 settembre 1981. Stando così le cose, e dato che ai sensi dell'art. 22 « gli Stati membri non possono vietare, limitare od ostacolare, per motivi di notifica (...), l'immissione sul mercato di sostanze se sono conformi alla presente direttiva », è escluso che le « vecchie sostanze » siano oggetto di notifica — o di una nuova notifica — al di fuori dei casi volta a volta contemplati nella direttiva medesima.

12. Anche su tale punto il governo danese non contesta che esista una disparità di formulazione tra la direttiva e la normativa danese. Fa nondimeno presente che l'obbligo controverso è necessario onde realizzare gli scopi della direttiva, vale a dire la tutela dell'uomo e dell'ambiente, visto che un notevole aumento dei quantitativi venduti o una loro utilizzazione sensibilmente diversa può comportare rischi identici a quelli derivanti dall'immissione sul mercato di una nuova sostanza.

13. In replica alle argomentazioni del governo danese sulle due censure, la Commissione osserva che, in mancanza di un vero e proprio sistema di autorizzazione per le sostanze pericolose, l'obbligo introdotto dalla direttiva 79/831 di notificare le « sostanze nuove » (cioè quelle immesse sul mercato dopo il 18 settembre 1981) costituisce il miglior compromesso possibile, in ambito comunitario, tra le esigenze della tutela dell'uomo e dell'ambiente (finalità precipua della direttiva) e quella della libera circolazione delle merci (come risulta in particolare dalle disposizioni dell'art. 22).

14. Per questo motivo, solo le « sostanze nuove » sono sottoposte all'obbligo, imposto dall'art. 6 ai fabbricanti e agli importatori, di notifica all'autorità competente dello Stato membro interessato, il quale a sua volta informa la Commissione, cui spetta redigere un *inventario* di tutte le sostanze così notificate (art. 13, n. 2). Quanto alle « sostanze vecchie » (esistenti sul mercato il 18 settembre 1981), viene disposto solo che la Commissione appronti un *inventario*, segnatamente sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri (art. 13, n. 1).

15. Il governo danese su tale punto risponde, nella controreplica, riaffermando le sue tesi iniziali con argomenti riportati nella relazione d'udienza.

16. Riconosciamo che l'interpretazione fornita dal governo danese è plausibile, se si ha riguardo alle poco chiare disposizioni della direttiva. Ritengo anche che la Danimarca avrebbe ragione se la finalità della direttiva fosse unicamente la tutela dell'uomo e dell'ambiente dai rischi derivanti dall'immissione sul mercato di sostanze pericolose. Stando così le cose, si potrebbe dire che la Danimarca ha pienamente corrisposto alle

finalità perseguite dal legislatore comunitario, dando, per di più, maggior forza ed efficacia protettiva alle disposizioni da esso adottate.

17. Introducendo restrizioni in settori a cui essa non si applica, non si può dire che la normativa danese abbia trasgredito la direttiva. Un'eventuale infrazione al diritto comunitario deve dunque configurarsi come trasgressione di altre disposizioni, e in particolare dell'art. 30 del trattato.

18. Tale trasgressione bisognerà che sia messa in evidenza dalla Commissione, in modo da fornire allo Stato criticato i mezzi indispensabili per la difesa, come ad esempio il richiamo all'art. 36 (protezione della sanità e sicurezza pubblica).

19. Tuttavia, il caso di specie è, a mio parere, diverso.

20. La semplice lettura del preambolo delle direttive 79/831 e 67/548 permette di avvalorare la tesi che queste ultime (così come quelle che sono intervenute a modificare l'ultima di esse) hanno istituito una disciplina delle sostanze pericolose per il perseguimento della duplice finalità della tutela della popolazione e dell'ambiente e dell'eliminazione di ogni ostacolo agli scambi all'interno del mercato comune attraverso un'armonizzazione delle normative nazionali.

21. In particolare, la direttiva del 1979 è espressione di un compromesso tra tali finalità, visto sotto l'angolazione dell'applicazione nel tempo, in quanto crea l'obbligo di notificare le sostanze immesse sul mercato dopo il 18 settembre 1981 e ne dispensa le altre sostanze. Per queste ultime, è stato disposto solo l'obbligo di redigere un inventario ai sensi dell'art. 13.

22. Tale è il punto di equilibrio a cui è giunto il legislatore comunitario nell'ambito di una mediazione tra le differenti finalità.

23. Il rispetto della direttiva implica allora l'adeguamento alla soluzione di compromesso che essa contiene; considerare più importante l'una o l'altra delle finalità di cui sopra può infrangere, per favorire una di esse, l'equilibrio della direttiva.

24. È alla luce di questa concezione che devono essere interpretate le relative disposizioni della direttiva 79/831.

25. Vanno ricordate innanzitutto disposizioni dell'art. 1, n. 1:

« La presente direttiva mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative:

a) alla notifica delle sostanze;

b) (...)

quando queste sono immesse sul mercato negli Stati membri ».

26. Il n. 4 dello stesso articolo 1 vuole poi chiarificare — utilizzando però una formulazione poco riuscita — due punti:

a) la data da prendere in considerazione ai fini della definizione di sostanze « immesse sul mercato » di cui al n. 1, lett. a) è il 18 settembre 1981;

b) le sostanze immesse sul mercato prima di tale data non sono soggette ad obbligo di notifica.

27. Tale ultima conclusione s'impone alla luce di due particolarità contenute nel n. 4:

a) gli artt. 5, 6 e 7 non sono applicabili alla notifica delle sostanze di cui trattasi;

b) si tratta innanzitutto di quelle che sono state immesse sul mercato prima del 18 settembre 1981 e, successivamente, di quelle contenute nell'inventario di cui all'art. 13, n. 1.

28. Quanto alle une e alle altre, la direttiva non esclude solo l'applicazione degli artt. 6 e 7, che definiscono le modalità di notifica, ma anche quella dell'art. 5, che fa dell'obbligo di notifica una condizione per l'immissione sul mercato.

29. Ciò significa che, anche se avrebbe potuto esprimersi meglio, il legislatore non considerava che gli Stati membri sottoponevano tali sostanze all'obbligo di notifica.

30. L'adozione di date diverse introdurrebbe d'altra parte nel sistema una discriminazione da paese a paese, ostacolando la finalità della creazione di un mercato unico per questo tipo di prodotti.

31. È possibile, come è risultato in udienza, che la diversità di data sia da ricondurre al fatto che la normativa danese è stata pubblicata prima dell'approvazione della direttiva, per cui il progetto ha potuto subire modificazioni nella fase finale di discussione.

32. Tuttavia, ciò non fa venir meno l'ipotesi di mancata attuazione da valutarsi con riguardo al testo pubblicato e alla direttiva vigente.

33. Stando alla costante giurisprudenza della Corte², le disposizioni delle direttive hanno una portata vincolante nei riguardi degli Stati membri e la loro « esatta attuazione » è « tanto più importante in quanto i provvedimenti d'attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri ».

34. Tutte queste considerazioni mi inducono logicamente a ritenere fondata la prima parte della censura vertente sul n. 2 dell'art. 11 della legge n. 212/79.

35. Già in relazione al n. 3 dell'art. 11, mi par difficile ritenere che non persegua esattamente le stesse finalità del n. 4 dell'art. 6 della direttiva, dal momento che i rischi sono esattamente gli stessi, che si tratti di sostanze « nuove » o « vecchie » (o forse più gravi, quando si tratti di sostanze non notificate in precedenza, vale a dire, in conformità alla legge danese, le sostanze immesse sul mercato anteriormente al 1° ottobre 1980).

36. Questa opinione potrebbe essere confortata dalla lettera, quantunque poco chiara, del n. 4 dell'art. 1 della direttiva, il quale esclude l'applicazione degli artt. 5, 6 e 7 solo *nella parte in cui si riferiscono alla notifica*.

37. Orbene, il n. 4 dell'art. 6 non parla, in proposito, di nuove notifiche, bensì unicamente di un obbligo d'informazione.

38. Dal punto di vista delle finalità della direttiva, l'equiparazione delle « sostanze vecchie » alle « sostanze nuove », quanto al cambiamento di utilizzo o alle modificazioni dei quantitativi contemplati dalla direttiva o intervenute dopo il 18 settembre 1981, non mi sembra criticabile.

2 — Cfr., per esempio, sentenza 21 giugno 1973, nella causa 79/72, Commissione/Italia, Racc. 1973, pag. 667, 672.

39. Altrettanto non si può dire degli atti precedenti il 18 settembre 1981, poiché mi pare vada presa in considerazione questa data per distinguere — se si raffrontano il preambolo e l'art. 1, n. 4 — tra le sostanze « vecchie » e le « nuove » e dunque per fornire una giustificazione del fatto che, con riguardo a taluni aspetti del sistema istituito dalla direttiva, le prime siano « equiparate » alle seconde.
40. Individuando la data del 1° ottobre 1980 come quella dalla quale (« dopo questa data ») si devono applicare alle « sostanze vecchie » le disposizioni di cui trattasi per le « sostanze nuove », la disposizione censurata della legge danese non è conforme su questo punto — e, mi sembra, non solo su questo punto — alla direttiva 79/831.
41. III — Nell'atto introduttivo, la Commissione censurava le disposizioni dell'art. 17 della legge 23 marzo 1979, n. 212, e dell'art. 9, n. 3, del decreto 17 settembre 1980, n. 409/80.
42. Nella replica, la Commissione ha modificato i termini della censura iniziale, sottolineando che la critica rivolta all'art. 17 della legge è connessa con la censura nei confronti dell'art. 9, n. 3, del decreto.
43. A parere della Commissione, il fatto che quest'ultima disposizione imponga agli importatori di informare l'autorità competente dell'importazione di sostanze già notificate in altri Stati membri dimostra che l'art. 17 della legge n. 212/79 può interpretarsi come incompatibile con la direttiva 79/831.
44. La censura della Commissione non brilla — riconosciamolo — per chiarezza, quale che ne sia la versione fornita.
45. In fin dei conti, essa sembra rivolta alle due disposizioni combinate, e non all'una e all'altra separatamente.
46. Stando così le cose, il solo significato comprensibile da attribuire alla censura della Commissione sembra essere quello secondo cui l'art. 17 della legge danese può essere interpretato, secondo il suo tenore, nel senso che consente al ministro competente di esigere la notifica di una sostanza che è stata già oggetto di notifica in un altro Stato membro.
47. Ciò significa che la disposizione di cui trattasi non implica solo un'autorizzazione connessa ad un determinato risultato compatibile con la direttiva, ma attribuisce un potere discrezionale il cui uso a tal fine è solo una delle alternative possibili.
48. Ciò comporta:
- a) che tale disposizione può essere interpretata nel senso che ammette, *in linea di principio*, che una notifica eseguita in un altro Stato membro non va equiparata ad una notifica eseguita in Danimarca, per cui richieda una decisione in tal senso dell'autorità nazionale competente;
 - b) che possa essere fatto un cattivo uso del potere conferito dalla direttiva.
49. La prima di queste due possibilità, che fa dubitare del carattere obbligatorio dell'equiparazione della notifica così come intesa dalla direttiva, chiama in causa la compatibilità tra quest'ultima e la disposizione dell'art. 17, considerata isolatamente.
50. La Commissione non formula però la sua censura in questi termini, e pertanto mi limiterò a prendere in esame l'infrazione che può risultare dal combinato disposto delle due norme.
51. In quest'ottica, si può ritenere che l'uso, da parte dell'autorità competente, dell'autorizzazione conferita dall'art. 17 della legge,

sia stato aggiunto, nell'art. 9, n. 3, del decreto, all'obbligo imposto agli importatori di fornire all'Ente nazionale per la tutela dell'ambiente un'informazione preventiva circa l'importazione di sostanze già notificate in un altro Stato membro.

52. Ora, la direttiva ha istituito un sistema comunitario di notifica e controllo delle sostanze pericolose, dato che la notifica di uno Stato membro è valida per tutta la Comunità (quinto punto del preambolo).

53. D'altra parte, l'art. 10 della direttiva istituisce un meccanismo di trasmissione delle informazioni giudicato sufficientemente efficace; l'art. 23 dispone, a sua volta, l'utilizzo di un meccanismo di salvaguardia che è a disposizione di ogni Stato membro; e l'art. 21 disciplina la procedura di adozione delle nuove misure che si siano rivelate necessarie, mediante consultazione del comitato per l'adeguamento al progresso tecnico delle direttive istituito dall'art. 20.

54. Nondimeno, non mi sembra si possa affermare che le esigenze di cui si fa interpretare la legge danese siano di per sé chiaramente incompatibili con la direttiva.

55. Nonostante quest'ultima non lo preveda, l'art. 36 del trattato potrebbe giustificare il fatto che — di fronte alle eventuali insufficienze, lentezze o difficoltà presentate da altre soluzioni — la normativa nazionale obblighi l'importatore a informare l'autorità competente onde consentirgli un rapido e facile controllo.

56. La necessità di inoltrare una semplice lettera la quale indichi che la sostanza di cui trattasi è stata notificata in un altro Stato membro non sembra potersi qualificare *necessariamente* come un'esigenza esorbitante o

sproporzionata, atta a configurare una restrizione agli scambi, vietata dall'art. 30.

57. La disposizione censurata non indica però quale sia la sanzione per il mancato rispetto dell'obbligo d'informazione. Orbene, dato che dal suo tenore può risultare che all'informazione preventiva è subordinata l'importazione in Danimarca delle sostanze già notificate in un altro Stato membro, tale semplice fatto è all'origine di una commode ambiguità, che spetta alla Corte accertare.

58. Solamente sotto quest'aspetto ritengo che l'art. 9, n. 3, del decreto n. 409 possa essere dichiarato incompatibile con il diritto comunitario.

59. IV — Nell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione critica l'art. 18 della legge n. 212/79 per aver attribuito al ministro competente un potere discrezionale che gli consente di concedere esenzioni non contemplate dalla direttiva.

60. Tuttavia, è chiaro che il tenore della censura e il testo della disposizione censurata non corrispondono; inoltre, quest'ultima non è stata oggetto di discussione durante la fase precontenziosa, e quindi il governo danese ha presentato, nel controricorso, un'eccezione di irricevibilità, pur riconoscendo che la censura avrebbe potuto riguardare eventualmente l'art. 18 del decreto n. 409.

61. Nella replica, la Commissione ammette di essere stata poco chiara, e, modificando la censura, la dirige contro tale ultima disposizione.

62. In conformità alla costante giurisprudenza della Corte³, l'oggetto della contro-

3 — Cfr. sentenza 25 settembre 1979 nella causa 232/78, Commissione/Francia, Racc. 1979, pagg. 2729 e seguenti; sentenza 9 dicembre 1981 nella causa 193/80, Commissione/Italia, Racc. 1981, pagg. 3019 e seguenti; sentenza 8 febbraio 1983 nella causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Racc. 1983, pagg. 203 e seguenti.

versia deve essere definito nell'atto introduttivo [art. 38, § 1, lett. c), del regolamento di procedura] e le parti non possono modificarlo in corso di causa affinché non vengano lesi i diritti della difesa.

63. Tuttavia, non va dimenticato che, nella messa in mora, la Commissione ha correttamente rivolto le sue critiche contro l'art. 18 del decreto n. 409.

64. È certo che, già in sede di parere motivato, la Commissione ha reso le cose meno chiare allorquando, senza ulteriormente precisare, si è riferita alla « legislazione danese », alla « clausola danese di esenzione » e « all'art. 18 ».

65. Il governo danese era nondimeno in grado di comprendere la censura sulla base del testo della lettera di diffida, e per tal motivo vi ha fatto riferimento nella replica al parere motivato.

66. Mostrandosi « pronto ad accettare la critica sollevata dalla Commissione », il governo danese ha riconosciuto che sarebbe opportuno esprimere con più chiarezza che « le disposizioni dell'art. 18 non possono essere applicate al fine di concedere deroghe non contemplate dalla direttiva ».

67. Così stando le cose, è possibile affermare che il diritto alla difesa dello Stato convenuto non è stato pregiudicato dalla modifica, nella replica, del carattere della censura, al punto tale da ingenerarne l'irricevibilità.

68. Tuttavia, è certo che, censurando nel ricorso l'art. 18 della legge n. 212 nei termini in cui è stato fatto, la Commissione ha cau-

sato una spiacevole confusione nella trattazione della controversia in atto e ha manifestamente danneggiato la difesa della parte convenuta.

69. Ritengo che la Corte non possa ammettere un comportamento procedurale del genere senza sanzionarlo, quanto meno nell'ambito della ripartizione delle spese.

70. V — Da ultimo, la Commissione censura l'art. 16, n. 1, del decreto n. 409 nella parte in cui estende all'importatore l'esenzione da notifica che l'art. 8, n. 1, quarto trattino, concede al fabbricante per le sostanze immesse sul mercato in quantitativi inferiori a una tonnellata all'anno.

71. A parere della Commissione, la disposizione danese può significare che la quantità massima fissata nella direttiva possa essere superata dal fabbricante che si serva di importatori diversi per immettere sul mercato un numero rilevante di singoli quantitativi, ognuno inferiore alla tonnellata.

72. Per tal motivo, contrariamente a quanto succedeva in precedenza, la maggior parte degli Stati membri (con la sola eccezione della Danimarca, dell'Italia e, in certa misura, della Repubblica federale di Germania) si allineano, oggigiorno, all'interpretazione della direttiva data dalla Commissione.

73. Il governo danese si richiama ad una dichiarazione del Consiglio e ai verbali di due riunioni della Commissione con gli Stati membri per fondare le affermazioni, da esso allegate, di aver preteso equiparare, sotto quest'aspetto, l'importatore al produttore.

74. Tuttavia esso non contesta che vi sia una divergenza tra le due disposizioni; nella risposta al parere motivato ha anche ammesso che « l'interpretazione data dalla Commissione della dichiarazione del Consiglio relativa al verbale delle riunioni è plausibile ».

75. Anche su questo punto l'argomentazione della Commissione non è esente da ambiguità, poiché vi si ammette perfino che i fabbricanti possano delegare agli importa-

tori la dichiarazione contemplata dall'art. 8, n. 1, quarto trattino, mentre in altri casi non lo ammette.

76. Comunque sia, non mi sembra che il governo danese fornisca a sostegno della sua tesi elementi sufficienti a far respingere la conclusione da trarsi dalle due disposizioni combinate: l'estensione agli importatori dell'esenzione per piccoli quantitativi è incompatibile con la direttiva.

77. VI — Alla luce di quanto precede, vi propongo di dichiarare che il Regno di Danimarca non ha completamente trasposto nella normativa interna le disposizioni della direttiva 79/831, del Consiglio, del 18 settembre 1979, recante sesta modifica della direttiva 67/548, del 27 giugno 1967.

78. Tuttavia, essendo a mio parere le censure della Commissione solo parzialmente fondate — e viste le ambiguità e le imperfezioni del suo argomentare, che hanno causato nella controversia e negli argomenti della parte convenuta un'inutile confusione — propongo di fare uso della possibilità contemplata dall'art. 69, § 3, del regolamento di procedura di porre a carico della Commissione la metà delle spese.