

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate l'11 novembre 1997 *

1. In data 7 agosto 1995 la Repubblica federale di Germania ha proposto un ricorso dinanzi a questa Corte, con il quale chiede l'annullamento della decisione della Commissione 31 maggio 1995, 95/204/CE, recante disposizioni applicative dell'articolo 20, n. 2, della direttiva del Consiglio 89/106/CEE sui prodotti da costruzione ¹ (in prosieguo: la «decisione impugnata»), e la condanna della Commissione alle spese.

suddetta direttiva, riguardanti la scelta della procedura di attestato di conformità dei prodotti da essa disciplinati. Per questo motivo, la decisione impugnata sarebbe illegittima. Sussisterebbe inoltre una violazione delle forme sostanziali, in quanto la Commissione non ha rispettato i termini per la comunicazione ai destinatari dei documenti preparatori, ha adottato la decisione in assenza di parere favorevole del Comitato permanente per la costruzione (in prosieguo: il «Comitato») e la sua motivazione è insufficiente.

La decisione impugnata contiene disposizioni inerenti alla procedura di attestato di conformità per diversi tipi di prodotti. Secondo la ricorrente, tali disposizioni sono in contrasto con la direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione ², modificata dalla direttiva 93/68/CEE ³ (in prosieguo: la «direttiva 89/106»), in quanto la decisione della Commissione non tiene conto di una serie di criteri fissati all'art. 13, n. 4, della

Il quadro normativo

2. La direttiva 89/106, adottata dal Consiglio nel dicembre 1988 e modificata nel 1993, detta anche direttiva «prodotti da costruzione», mira a garantire la libera circolazione di tali prodotti all'interno della Comunità. Come risulta dalla motivazione, negli Stati membri vigono requisiti concernenti, tra l'altro, la sicurezza delle opere di costruzione, la salute, il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente, i quali hanno un'influenza diretta sulla natura dei prodotti impiegati nella costruzione e sono ripresi nelle norme nazionali, nei benestare tecnici ed in altre specificazioni e disposizioni tecniche che, per la loro diversità, ostacolano gli scambi all'interno della Comunità. L'eliminazione degli ostacoli tecnici mediante la definizione di

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 129, pag. 23.

2 — Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/106/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione (GU L 40, pag. 12).

3 — Direttiva del Consiglio 22 luglio 1993, 93/68/CEE, che modifica le direttive 87/404/CEE (recipienti semplici a pressione), 88/378/CEE (sicurezza dei giocattoli), 89/106/CEE (*prodotti da costruzione*), 89/336/CEE (compatibilità elettromagnetica), 89/392/CEE (macchine), 89/686/CEE (dispositivi di protezione individuale), 90/384/CEE (strumenti per pesare a funzionamento non automatico), 90/385/CEE (dispositivi medici impiantabili attivi), 90/396/CEE (apparecchi a gas), 91/263/CEE (apparecchiature terminali di telecomunicazione), 92/42/CEE (nuove caldaie ad acqua calda alimentate con combustibili liquidi o gassosi), e 73/23/CEE (materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione) (GU L 220, pag. 1). Il corsivo è mio.

requisiti essenziali relativi alla sicurezza e ad altri aspetti importanti ai fini del benessere generale non deve tuttavia comportare una riduzione dei giustificati livelli di protezione in vigore negli Stati membri ⁴.

europeo di normalizzazione (CEN) o dal Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec) o da entrambi, su mandato della Commissione, conformemente alla direttiva 83/189/CEE ⁵.

Ai sensi della direttiva, i prodotti da costruzione possono essere immessi sul mercato degli Stati membri solo se idonei all'impiego previsto, se hanno cioè caratteristiche tali che le opere in cui devono essere inglobati, montati, applicati o installati possano, se adeguatamente progettate e costruite, soddisfare i requisiti essenziali enunciati, in termini di obiettivi, nell'allegato I della direttiva. Tali requisiti essenziali, che come norma presuppongono azioni prevedibili e devono essere soddisfatti per una durata di esercizio economicamente ragionevole, sono previsti da sei paragrafi, ossia: resistenza meccanica e stabilità; sicurezza in caso di incendio; igiene, salute e ambiente; sicurezza nell'impiego; protezione contro il rumore; risparmio energetico e ritenzione di calore. Per tenere conto, tra l'altro, dei diversi livelli di protezione esistenti sul piano nazionale, ciascun requisito essenziale può dar luogo alla fissazione di classi di prestazione nei documenti interpretativi e nelle specificazioni tecniche.

Per «norme armonizzate» si intendono le specificazioni tecniche adottate dal Comitato

La verifica della conformità di un prodotto alle norme armonizzate è effettuata in base ad una procedura di attestato di conformità, di cui all'art. 13, n. 3. Ai termini dell'art. 13, n. 4, la Commissione, previa consultazione del Comitato, sceglie la procedura per un determinato prodotto o gruppo di prodotti, in base ai criteri elencati nello stesso paragrafo.

Ai sensi dell'art. 20, n. 2, le disposizioni necessarie per la definizione della procedura per stabilire la conformità, nei mandati relativi alla normalizzazione, sono adottate secondo la procedura prevista ai nn. 3 e 4: il rappresentante della Commissione presenta al Comitato un progetto delle misure da prendere; il Comitato formula il proprio parere in merito a tale progetto entro un termine che il presidente può stabilire in relazione all'urgenza del problema, pronunciandosi alla maggioranza stabilita all'art. 148, n. 2, del Trattato CE per le decisioni che il Consiglio deve adottare su proposta della Commissione. Le misure possono essere adottate quando sono conformi al parere del Comitato; in caso contrario, la Commissione

4 — Secondo, terzo e quarto 'considerando'.

5 — Direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109, pag. 8).

sottopone una proposta al Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata. Qualora il Consiglio non abbia deliberato entro un termine di tre mesi, la Commissione può adottare le misure proposte.

3. Il Comitato ha adottato il suo regolamento interno nell'ottobre 1989. L'art. 2 di tale regolamento disciplina sia le modalità di convocazione sia i termini entro i quali i documenti di lavoro di ogni riunione devono pervenire alle rappresentanze permanenti degli Stati membri ed ai loro rappresentanti in seno al Comitato. L'art. 6 definisce le condizioni necessarie per considerare le riunioni del Comitato come validamente costituite e l'art. 9 stabilisce le norme relative al diritto di voto.

4. La decisione impugnata dalla Repubblica federale di Germania è stata adottata dalla Commissione nel maggio 1995 al fine di stabilire la procedura di attestato di conformità per determinati prodotti o gruppi di prodotti, ossia: materiali per isolamento termico, porte, finestre, cancelli, serramenti e relativi accessori di costruzione, membrane e prodotti in calcestruzzo prefabbricato normale, leggero, cellulare sottoposto a trattamento in autoclave. Stabilita la procedura, si richiede ai comitati europei di normalizzazione di specificare ogni sistema di attestato di conformità nelle corrispondenti norme armonizzate. La decisione consta di tre articoli e di tre allegati, dei quali esaminerò dettagliatamente il contenuto più avanti.

La ricevibilità del ricorso

5. Desidero osservare, in via preliminare, che la ricorrente è legittimata a proporre il presente ricorso. Infatti, l'art. 173, n. 1, del Trattato conferisce agli Stati membri il diritto di proporre un ricorso, per violazione delle regole di diritto, contro ogni provvedimento della Commissione che abbia efficacia giuridica⁶. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'esercizio di tale diritto non è condizionato dall'atteggiamento assunto dai rappresentanti dello Stato membro che presenta il ricorso in seno all'organo collegiale che ha adottato l'atto impugnato⁷.

I motivi del ricorso

6. La Repubblica federale di Germania sostiene che la decisione impugnata è in contrasto con la direttiva 89/106 e a sostegno del suo ricorso deduce la violazione delle forme sostanziali e l'infrazione dell'art. 13, n. 4. Esaminerò i motivi in questo stesso ordine.

6 — Sentenza 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione (Racc. pag. 873, punto 30). In questa sentenza la Corte ha affermato che uno Stato membro, a sostegno di un ricorso di annullamento, può dedurre la trasgressione, da parte della Commissione, dell'art. 90, n. 2, del Trattato, anche se l'impresa interessata era soggetta alla legislazione di un altro Stato membro.

7 — Sentenza 12 luglio 1979, causa 166/78, Italia/Consiglio (Racc. pag. 2575, punti 5 e 6). In questa sentenza la Corte ha stabilito che la Repubblica italiana era legittimata a chiedere l'annullamento di talune disposizioni contenute in due regolamenti del Consiglio, nonostante il voto positivo e senza riserve espresso dal rappresentante italiano al momento della loro adozione da parte del Consiglio come pure dal rappresentante italiano in seno al comitato di gestione "Cereali" in occasione dell'esame successivo di determinati provvedimenti di attuazione.

A. La violazione delle forme sostanziali: il ritardo nella comunicazione dei documenti; la mancanza di parere del Comitato e il difetto di motivazione

Sul ritardo nella comunicazione dei documenti

7. La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è stata adottata dalla Commissione in violazione del regolamento interno del Comitato, in particolare dell'art. 2, nn. 6 e 7. La votazione del progetto di decisione figurava all'ordine del giorno della riunione del Comitato del 30 novembre 1994. Tuttavia, da un lato, la rappresentanza permanente tedesca non ha ricevuto i documenti che sarebbero stati oggetto di discussione e di votazione e, dall'altro, la versione in lingua tedesca del progetto di decisione è stata trasmessa ai membri tedeschi del Comitato, a mezzo fax, l'11 novembre, ossia con un giorno di ritardo, fatto segnalato mediante lettera 29 novembre inviata alla Commissione dal capo della delegazione tedesca in seno al Comitato, il quale chiedeva, per questo motivo, il rinvio della votazione. La ricorrente afferma che si tratta di vizi sostanziali della procedura, i quali hanno influito in modo decisivo sul comportamento assunto dalla Repubblica federale di Germania durante i negoziati.

8. Nella suo controricorso la Commissione ammette di aver inviato i documenti alla ricorrente con un leggero ritardo, in quanto li ha trasmessi l'11 novembre tra le ore 14.09

e le ore 14.23. Ciononostante, essa sostiene di avere trasmesso a tutti i rappresentanti la versione in lingua inglese di tali documenti in data 10 novembre; che, a partire dal settembre 1994, tutti avevano a disposizione il progetto iniziale di decisione, discusso in occasione della ventisettesima riunione del Comitato, e che, in data 21 ottobre 1994, la ricorrente aveva presentato una controproposta redatta in tedesco e in inglese, il che dimostra che era perfettamente a conoscenza del progetto. In ogni caso, nel progetto sono state introdotte poche modifiche e di importanza relativa, che non giustificano, secondo la Commissione, la pretesa della ricorrente secondo cui un ritardo di mezza giornata avrebbe potuto influenzare il suo atteggiamento durante la discussione e la votazione in seno al Comitato.

Per quanto riguarda la lettera del 29 novembre 1994, la convenuta ritiene che la Repubblica federale di Germania abbia commesso un abuso chiedendo il rinvio della votazione alla vigilia della riunione, benché questa possibilità sia prevista dal regolamento interno del Comitato. Inoltre, se il ritardo fosse risultato tanto pregiudizievole, la ricorrente avrebbe dovuto insistere nella sua richiesta in occasione della riunione, anziché approvare senza riserve l'ordine del giorno e partecipare alle discussioni sul merito e alla votazione, fatto che ha lasciato intendere al Presidente del Comitato che la Repubblica federale di Germania avesse rinunciato alla sua richiesta. Riguardo al primo motivo, la convenuta conclude che, se vi sono stati vizi di forma, questi sono stati minimi e comunque non sufficientemente importanti per giustificare l'annullamento della decisione.

9. Nella replica, la ricorrente insiste sul fatto che il progetto ad essa inoltrato avrebbe dovuto essere redatto in lingua tedesca; ha dunque scarsa rilevanza che la versione in inglese sia stata inviata a tutti i rappresentanti il 10 novembre, soprattutto in un contesto in cui l'esattezza della terminologia rivestiva grande importanza. Solo dopo aver ricevuto dalla Commissione la versione in tedesco del progetto che sarebbe stato oggetto di discussione la rappresentanza tedesca ha potuto valutarne attentamente il contenuto, a prescindere dal fatto che avesse precedentemente avuto a disposizione altri testi più o meno simili in tale lingua.

Per quanto riguarda la richiesta di rinviare la votazione del progetto, la ricorrente afferma di averla presentata regolarmente, giacché il regolamento interno del Comitato non stabilisce alcun termine per l'esercizio di questo diritto. Ha poi reiterato verbalmente la richiesta nel corso della riunione del 30 novembre 1994, come risulta dalla frase aggiunta al punto 22 del verbale della ventottesima riunione al momento della sua adozione; non ha approvato l'ordine del giorno e, se ha preso parte alle discussioni con le altre delegazioni, lo ha fatto solo in virtù del suo interesse per il progetto e non perché avesse rinunciato alla sua richiesta.

10. Quanto alla frase aggiunta al verbale al momento della sua adozione, nella controplica la Commissione afferma che «il fatto che tale frase figuri nel verbale non significa necessariamente che la delegazione tedesca si sia rifiutata di votare. Nella pratica, la

Commissione inserisce questo tipo di aggiunta, che una delegazione desidera sia riportata nel verbale, senza che ne venga esaminato il contenuto; diversamente, la Commissione e gli Stati membri non potrebbero cooperare in piena fiducia».

11. Nell'ambito del procedimento si è accertato che la Commissione non ha comunicato alla rappresentanza permanente della Repubblica federale di Germania il testo del progetto che sarebbe stato oggetto di discussione e di votazione, ma lo ha trasmesso, nella sua versione in lingua inglese, ai rappresentanti degli Stati membri in seno al Comitato entro il termine di 20 giorni; che ha inviato in ritardo la versione in tedesco ai rappresentanti tedeschi, non ha rinviato questo punto dell'ordine del giorno ad una riunione successiva né ha posticipato la data della riunione al fine di rispettare il termine, benché la Repubblica federale di Germania ne avesse fatta regolare richiesta.

Questo modo di agire della Commissione configura, senza alcun dubbio, un'infrazione delle norme di cui all'art. 2, nn. 6 e 7, del regolamento interno del Comitato, in forza delle quali i progetti di disposizioni di cui all'art. 20, n. 2, della direttiva 89/106, da sottoporre a votazione, devono pervenire alle rappresentanze permanenti degli Stati membri ed ai loro rappresentanti in seno al Comitato al più tardi venti giorni prima della data prevista per la riunione; in caso di mancato rispetto del termine, questo punto dell'ordine del giorno viene rinviato ad una

riunione successiva o, su richiesta del rappresentante di uno Stato membro, la data della riunione viene posticipata al fine di rispettare il termine.

12. Resta da chiarire se l'entità di queste infrazioni della procedura stabilita dal regolamento interno del Comitato sia tale da configurare una violazione delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 173, secondo comma, che possa determinare l'annullamento dell'atto impugnato. A tal fine, occorre esaminare le finalità delle norme di cui si presume l'infrazione e l'influenza che l'infrazione stessa ha potuto esercitare sul contenuto dell'atto ⁸.

13. Dall'esame del contenuto dei nn. 5 e 6 dell'art. 2 del regolamento interno del Comitato, rilevo che il primo stabilisce un termine di venti giorni per la trasmissione dei documenti preparatori di una riunione e di qualsiasi altro documento di lavoro ai rappresentanti, titolari e supplenti, designati dagli Stati membri, con copia alle rappresentanze permanenti. In caso di urgenza, il Presidente può ridurre questo termine, ma deve in ogni caso essere rispettato un termine minimo di dieci giorni feriali. Tuttavia, secondo la procedura stabilita dal n. 6, i progetti di disposizioni da sottoporre a votazione in seno al Comitato devono essere inoltrati sia alle rappresentanze permanenti degli Stati membri sia ai loro rappresentanti in seno al Comitato al più tardi venti giorni prima della data

prevista per la riunione, termine per cui non sono ammesse eccezioni.

14. A mio parere, questa differenza tra le due procedure è giustificata dal fatto che esse hanno finalità diverse. Il paragrafo 5 riguarda la comunicazione dei documenti preparatori di una riunione e dei documenti di lavoro in generale, mentre il paragrafo 6 stabilisce una procedura più severa da applicare quando il Comitato deve votare per l'adozione di determinate disposizioni e, al paragrafo 7, sono previsti i provvedimenti da adottare in caso di mancato rispetto di quest'ultima procedura.

L'art. 2, n. 6, del regolamento interno del Comitato garantisce quindi che i rappresentanti degli Stati membri in seno al Comitato, quando devono discutere un progetto di disposizioni al fine di formulare un parere, dispongano di un periodo sufficiente per esaminarlo. In caso contrario, sussiste il rischio — tanto più nel caso di norme come quelle esaminate nella presente causa, che sono estremamente complesse e che possono influire su diversi settori delle amministrazioni nazionali — che i membri del Comitato non riescano ad ottenere tutte le informazioni necessarie per votare con cognizione di causa. Il fatto che il paragrafo 7 preveda due soluzioni per i casi in cui il termine di venti giorni non venga rispettato (il punto all'ordine del giorno viene rinviato ad una riunione successiva oppure, su richiesta del rappresentante di uno Stato membro, si posticipa la data della riunione), conferma secondo me l'importanza che riveste il rispetto dei termini per consentire agli Stati membri di definire la propria posizione.

8 — Sentenza del Tribunale di primo grado 14 luglio 1997, causa T-123/95, B/Parlamento (Racc. PI pag. II-697, punto 32).

15. Desidero inoltre porre in rilievo che non si tratta semplicemente di differenziare, dal punto di vista formale, fra le convocazioni a riunioni in generale e quelle a riunioni in cui occorre votare sull'adozione di determinate disposizioni. Sussiste un'altra differenza importante: quando si tratta di adottare disposizioni del tipo in esame, che mirano a definire la procedura di attestato di conformità, l'esistenza o meno di un parere conforme da parte del Comitato determina la procedura che la Commissione dovrà successivamente seguire per approvare il progetto.

16. Per valutare l'influenza che questa infrazione ha potuto esercitare sul contenuto dell'atto impugnato, credo che abbia scarsa rilevanza il fatto che la Commissione abbia trasmesso la versione in inglese del progetto di disposizioni ai rappresentanti della Repubblica federale di Germania in seno al Comitato entro il termine di venti giorni. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1⁹, i testi diretti dalle istituzioni ad uno Stato membro sono redatti nella lingua di tale Stato. Il rispetto di questo obbligo riveste particolare importanza nel caso di specie, in quanto, conformemente all'art. 19, n. 2, della direttiva 89/106, i due rappresentanti di ogni Stato membro possono farsi assistere da esperti. La Commissione può forse dare per scontata la padronanza della lingua inglese da parte di un funzionario della rappresentanza permanente tedesca, ma mi sembra eccessivo

presupporlo per entrambi i rappresentanti in seno al Comitato ed anche per gli esperti.

17. Considero altrettanto irrilevante, in questo contesto, quanto afferma la Commissione riguardo al fatto che la ricorrente abbia partecipato alle riunioni precedenti, in occasione delle quali è stato discusso il progetto iniziale di decisione, e che in seguito a dette discussioni siano state introdotte nel progetto poche modifiche e di importanza relativa. Infatti, i rappresentanti in seno al Comitato e gli esperti hanno potuto valutare il numero e, soprattutto, l'importanza delle modifiche soltanto dopo avere avuto a disposizione la versione in lingua tedesca del testo che sarebbe stato oggetto di discussione e di votazione il 30 novembre 1994; detta versione, come ho già osservato in precedenza, è stata trasmessa in ritardo. Nonostante il ritardo sia stato minimo, ritengo fondata l'affermazione della ricorrente che esso abbia comunque influito sul suo atteggiamento durante la discussione e la votazione in seno al Comitato.

18. Devo dare ragione alla ricorrente anche riguardo al fatto che la sua richiesta di posticipare la riunione è stata formulata regolarmente e che la Commissione avrebbe dovuto accoglierla. Infatti, il regolamento interno non stabilisce alcun termine entro il quale gli Stati membri possono esercitare questo diritto. Inoltre, il fatto che la Repubblica federale di Germania abbia richiesto tale rinvio il giorno precedente costituisce, a mio parere, un indizio sufficiente del fatto che, in quel momento, risultava evidente che il ritardo nella comunicazione del testo in lingua tedesca impediva la corretta preparazione della riunione entro la data prevista. In

9 — Regolamento del Consiglio 15 aprile 1958 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU 1958, n. 17, pag. 385).

siffatte condizioni, risulta superfluo esaminare se la Repubblica federale di Germania abbia ribadito verbalmente, il 30 novembre 1994, la sua richiesta di posticipare la riunione o la votazione, a maggior ragione quando l'unico documento in grado di dimostrarlo è il verbale della riunione e la Commissione sostiene che la frase contenente un'affermazione in tal senso è stata inserita nel verbale su richiesta della Repubblica federale di Germania e che, nella prassi, questo tipo di aggiunta, che una delegazione desidera figuri nel verbale, viene introdotta senza che se ne esamini il contenuto.

19. Per le ragioni suesposte, ritengo che l'infrangimento da parte della Commissione della procedura stabilita ai paragrafi 6 e 7 dell'art. 2 del regolamento interno del Comitato debba essere considerata una violazione delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato.

Sulla mancanza di parere del Comitato

20. La Repubblica federale di Germania sostiene che la decisione impugnata è stata adottata in violazione del disposto dell'art. 20, nn. 2 e 4, della direttiva 89/106, in quanto nella riunione del 30 novembre, durante la quale è stata effettuata la votazione del progetto, non è stata raggiunta la maggioranza richiesta dalla terza frase del paragrafo 3 di detto articolo, secondo la quale il parere viene formulato alla maggioranza stabilita all'art. 148, n. 2, del Trattato per le decisioni che il Consiglio deve adottare su proposta della Commissione. In mancanza di parere,

la Commissione avrebbe dovuto immediatamente sottoporre una proposta al Consiglio. Contrariamente a quanto risulta dal verbale, durante la riunione del 30 novembre 1994, il Comitato non ha adottato alcuna decisione in merito al progetto controverso. Alcune delegazioni non lo hanno approvato in modo definitivo e hanno formulato alcune riserve riguardo alla possibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di imporre una procedura di attestato di conformità più severa, mentre la delegazione dei Paesi Bassi ha formulato una riserva in relazione alla presa in considerazione nei mandati di esigenze relative alla tutela dell'ambiente. La Commissione ha proceduto alla lettura di due dichiarazioni su questi aspetti e il presidente ha concesso alle delegazioni una proroga affinché potessero riesaminare tali questioni prima di dare una risposta definitiva. Infatti, secondo quanto risulta dal punto 41 del verbale della riunione, i voti favorevoli avrebbero dovuto essere confermati entro i quattordici giorni successivi alla comunicazione del testo delle due dichiarazioni. Poiché nella votazione effettuata durante la riunione non è stata raggiunta la maggioranza necessaria e il regolamento interno del Comitato non prevede una procedura scritta per l'adozione di decisioni, la decisione impugnata non sarebbe stata adottata legittimamente.

21. A questo proposito, la Commissione afferma che, secondo quanto risulta dal verbale della riunione, la maggioranza necessaria ha votato a favore dell'adozione del progetto e, benché quattro delegazioni abbiano formulato una «riserva di esame», resta immutato il consenso da esse manifestato il 30 novembre 1994. Essa rileva che, in tale data, alcune delegazioni hanno espresso dubbi sulla relazione tra la direttiva 89/106,

la direttiva sugli appalti pubblici¹⁰ e la direttiva sulle sostanze pericolose¹¹, e che, per rispondere immediatamente a tali questioni, la Commissione, rappresentata dalla DG III, ha dato lettura a due dichiarazioni, osservando, tuttavia, che la loro versione definitiva doveva ancora essere discussa con la DG XV e con il servizio giuridico, e che in seguito sarebbe stata notificata agli Stati membri. Sei Stati si sono pronunciati, senza riserve, a favore del progetto ed anche altri quattro hanno espresso voto positivo, riservandosi tuttavia la facoltà di confermarlo dopo aver ricevuto la versione definitiva delle dichiarazioni, il che si è poi verificato.

La Commissione aggiunge che, anche se il regolamento interno del Comitato non prevede espressamente un procedimento scritto per l'adozione degli atti, è pur vero che neppure lo vieta; questo tipo di procedimento fa già parte infatti della serie di procedure utilizzate dalla Commissione¹² e dal Consiglio¹³, le quali sono state gradualmente introdotte nei regolamenti interni adottati dai comitati costituiti in date più recenti,

conformemente alla «decisione Comitologica»¹⁴. In ogni caso, i partecipanti alla riunione hanno deciso di procedere in tal senso, e la ricorrente ha manifestato il suo dissenso nei riguardi della procedura soltanto nelle lettere 22 dicembre 1994 e 19 gennaio 1995 e, benché al punto 41 del verbale figuri un riferimento in tal senso, la frase in questione è stata aggiunta al momento della sua adozione, in quanto la Repubblica federale di Germania non aveva presentato, il giorno della riunione, alcuna osservazione né alcuna richiesta in proposito.

Infine, secondo la Commissione, anche nell'ipotesi in cui non fosse stata adottata alcuna decisione, né il 30 novembre 1994, né nell'ambito del successivo procedimento scritto, tale mancanza è stata sanata il 29 maggio 1995 con l'approvazione del verbale, al quale sono state allegate le versioni definitive delle dichiarazioni della Commissione; il fatto che l'adozione della decisione impugnata non figurasse all'ordine del giorno della ventinovesima riunione non riveste alcuna importanza, in quanto si trattava della constatazione definitiva del risultato di una votazione che aveva avuto inizio il 30 novembre, data in cui tale punto figurava all'ordine del giorno.

10 — Credo si riferisca alla direttiva del Consiglio 26 luglio 1971, 71/305/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (GU L 185, pag. 5).

11 — Credo si riferisca alla direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU n. 196, pag. 1), modificata in diverse occasioni e aggiornata al progresso tecnico nel corso degli anni.

12 — L'art. 10 del regolamento interno della Commissione 17 febbraio 1993 (GU L 230, pag. 15) prevede il cosiddetto «procedimento scritto» come una delle procedure di decisione a cui la Commissione può fare ricorso, se si soddisfano alcuni requisiti. Il testo del paragrafo 4 di questo articolo è stato modificato dalla decisione 8 marzo 1995 della Commissione, che modifica il suo regolamento interno (GU L 97, pag. 82).

13 — L'art. 8 del regolamento interno del Consiglio 6 dicembre 1993 (GU L 304, pag. 1) stabilisce le circostanze e le condizioni alle quali il Consiglio può pronunciarsi mediante una votazione espressa per iscritto.

22. Concorro con la ricorrente riguardo al fatto che il 30 novembre 1994, in occasione della votazione sul progetto di decisione, il voto a favore non ha raggiunto la maggioranza richiesta dall'art. 20, n. 3, della direttiva 89/106. Infatti, secondo quanto risulta

14 — 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).

dal verbale — che nessuna delle parti contesta — il presidente ha registrato il seguente risultato riguardo alla disponibilità delle delegazioni a formulare un parere in merito al progetto di decisione:

I. Sì, e si pronunceranno in seguito sul contenuto delle due dichiarazioni: I, E, DK, P, UK, L.

II. Sì, condizionato al risultato dell'esame delle due dichiarazioni della Commissione: F, GR, IRL, NL.

III. No: D, B (con determinate sfumature).

Per quanto riguarda gli Stati di recente adesione, AU si schiera piuttosto con il gruppo III, mentre SWE e FIN con il gruppo I.

23. A sostegno della validità di tali votazioni, la Commissione adduce, in via principale, che si trattava semplicemente di confermare a posteriori il voto affermativo e, in subordine, che in questo caso è stato seguito un procedimento parzialmente scritto, non vietato dal regolamento interno del Comitato e frequentemente utilizzato dal Consiglio e dalla Commissione.

24. Nel novembre 1994 la maggioranza necessaria per adottare la decisione era di 54 voti. Secondo i miei calcoli, ci sono stati 15 voti contrari e 38 favorevoli. Sono stati espressi inoltre 23 voti favorevoli, condizionati al risultato dell'esame delle due dichiarazioni della Commissione. Risulta evidente che l'esistenza o meno di una maggioranza favorevole all'adozione del progetto di decisione — e, pertanto, l'esistenza o meno di un parere conforme — dipenderà da come vengono considerati questi ultimi voti.

25. Non concordo con la Commissione sul fatto che si possa considerare definitivo il voto favorevole dei quattro Stati membri che si sono riservati il diritto di confermarlo dopo aver esaminato le due dichiarazioni della Commissione, rilasciate verbalmente in occasione della riunione, ma il cui contenuto definitivo doveva ancora essere discusso con la DG XV e con il servizio giuridico. In questo caso, non si è trattato semplicemente di condizionare il voto alla comunicazione del testo delle dichiarazioni, bensì di una riserva riferita all'esame del contenuto, al quale, con grande probabilità, sarebbero state apportate modifiche. È dunque lecito supporre che, in seguito all'esame del testo definitivo, alcune o diverse delegazioni non sarebbero state disposte a confermare il loro voto. Ritengo pertanto che il 30 novembre 1994, alla riunione convocata al riguardo, non è stata raggiunta la maggioranza di voti favorevoli necessaria per l'adozione del progetto di decisione.

26. Si deve comunque considerare valido, nella fattispecie, il procedimento adottato dopo la riunione, definito dalla Commissione «parzialmente scritto», giacché in

definitiva i quattro Stati membri hanno confermato il loro voto iniziale?

27. Ritengo che anche in questo caso la risposta debba essere negativa per varie ragioni che esporrò qui di seguito.

In primo luogo, perché dall'esame delle disposizioni applicabili alle votazioni in seno al Comitato sembra emergere che il voto debba avere luogo durante la riunione e non successivamente né al di fuori di essa. Infatti, l'art. 6 del regolamento interno del Comitato, che stabilisce il *quorum* richiesto per la validità delle riunioni, impone che siano rappresentati almeno sette Stati membri¹⁵. Tuttavia, per quanto riguarda la formulazione di pareri, il suddetto articolo rimanda al disposto dell'art. 9, ai sensi del quale il *quorum* si ottiene mediante la ponderazione stabilita all'art. 148 del Trattato; possono *esercitare il diritto di voto soltanto i rappresentanti titolari o i supplenti* designati dagli Stati membri e uno Stato membro può rappresentare, ove occorra, soltanto un altro Stato membro. A mio parere, queste disposizioni avvalorano l'interpretazione da me proposta¹⁶.

In secondo luogo, il regolamento interno del Comitato non prevede la possibilità di esprimere il voto mediante il cosiddetto procedimento scritto. È vero che i regolamenti interni del Consiglio e della Commissione prevedono una procedura con queste caratte-

ristiche per l'adozione di atti da parte di questi organi collegiali ed il procedimento definito dall'art. 20, nn. 3 e 4, della direttiva coincide con quello previsto dalla procedura III, variante a), della decisione «Comitatologia». Tuttavia, è altrettanto indubbio che né la decisione «Comitatologia», adottata nel 1987, né la direttiva 89/106 menzionano il procedimento scritto come modalità di adozione di atti da parte dei comitati creati in applicazione delle stesse, né il regolamento interno del Comitato, adottato nel 1989, rimanda ad alcun altro regolamento interno, applicabile suppletivamente, che preveda una procedura con tali caratteristiche.

28. Mi sembra altrettanto irrilevante che le delegazioni abbiano o meno acconsentito a seguire il suddetto procedimento in questa occasione. Dal momento che il regolamento interno del Comitato è stato a suo tempo adottato dagli Stati membri, suppongo che esso sia vincolante per tutti allo stesso modo e che non si possano stabilire eccezioni alle norme da esso previste senza procedere ad una loro modifica formale. Questa interpretazione si basa su quella fornita dalla Corte riguardo all'obbligo imposto al Consiglio di rispettare il suo regolamento interno, nell'ambito di una causa in cui si trattava di stabilire se il fatto che per l'adozione di una direttiva fosse stato seguito il procedimento scritto, cui si erano opposti due Stati membri, mentre il regolamento interno del Consiglio imponeva il consenso di tutti gli Stati membri per ricorrere a tale procedura, costituisse una violazione delle forme sostanziali. La Corte ha statuito che «il Consiglio (...) è tenuto a rispettare la regola procedurale da esso stesso fissata all'art. 6, n. 1, del suo regolamento interno. Esso non può discostarsene, sia pure con una maggioranza più elevata di quella richiesta per l'adozione o la modifica del regolamento interno,

15 — Si tratta della versione del regolamento interno in vigore nel novembre 1994.

16 — Il corsivo è mio.

senza una modifica formale del regolamento stesso (...)»¹⁷.

29. Questa interpretazione mi consente di evitare di esaminare se tutte le delegazioni avessero acconsentito a procedere in questo modo o se la delegazione tedesca si fosse già opposta il giorno stesso della riunione; tra le parti vi sono infatti, su questo punto, discrepanze che non si possono risolvere facendo ricorso al verbale della riunione, giacché si porrebbe nuovamente il problema di quanto affermato dalla Commissione, cioè la frase di cui trattasi è stata aggiunta al verbale su richiesta della Repubblica federale di Germania, ma non corrisponde alla realtà dei fatti.

30. Resta da esaminare l'affermazione della Commissione, secondo la quale, se si parte dal presupposto che il parere non sia stato adottato né il 30 novembre 1994 né nell'ambito di un procedimento scritto, si deve dedurre che l'approvazione unanime, il 29 maggio 1995, del verbale della riunione svoltasi il 30 novembre dell'anno precedente abbia posto fine a qualsiasi incertezza in grado di influire sulla votazione del progetto.

Confesso che questa affermazione mi sembra più infelice delle precedenti, data la scarsa credibilità che si può attribuire ai verbali di tali riunioni, alla luce dei chiarimenti forniti dalla Commissione in merito alla loro redazione ed approvazione. In ogni caso, vi sono

due motivi per cui su questo punto non posso dare ragione alla Commissione: in primo luogo, se il parere non è stato adottato il 30 novembre 1994 e se non era prevista la possibilità di fare ricorso al procedimento scritto, la votazione avrebbe dovuto avere luogo nell'ambito di una riunione in cui figurasse all'ordine del giorno, il che non è avvenuto nella riunione svoltasi il 29 maggio 1995; in secondo luogo, se la Commissione sostiene che l'approvazione definitiva del progetto ha avuto luogo in quest'ultima data, essa dovrebbe comunicare quando e come hanno votato i tre Stati membri che nel frattempo hanno aderito all'Unione.

31. Per le ragioni suesposte, considero fondato anche il motivo relativo alla mancanza di parere del Comitato.

Sul difetto di motivazione

32. La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è nulla a causa della violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato giacché la Repubblica federale di Germania, nonostante fosse destinataria dell'atto e avesse partecipato alla sua preparazione, si ritiene incapace di conoscere la forma in cui la Commissione ha ponderato ciascuna delle caratteristiche essenziali dei prodotti. Adduce le seguenti ragioni: in primo luogo, la decisione impugnata è la prima adottata in questa materia e di conseguenza non è possibile effettuare un confronto con decisioni precedenti analoghe per

17 — Sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855, punto 48).

desumere i motivi su cui si fonda; in secondo luogo, nell'intento di motivare la decisione, la Commissione si limita a riprodurre il testo della direttiva 89/106, il che non è sufficiente per considerare soddisfatti i requisiti stabiliti dall'art. 190 del Trattato; in terzo luogo, la Commissione non ha spiegato agli Stati membri le ragioni per cui non ha preso in considerazione alcuni dei requisiti essenziali che figurano nell'allegato I della direttiva 89/106. Infine, la Commissione non spiega neanche perché le prove del tipo iniziale del prodotto debbano limitarsi alla verifica di alcune caratteristiche.

33. A questo proposito, la Commissione sostiene che la motivazione, benché sia breve, è sufficiente, tenuto conto della natura dell'atto e del contesto in cui è stato adottato, e che qualsiasi tentativo di fornire una motivazione più ampia è destinato a perdersi nei particolari tecnici dei prodotti e dei gruppi di prodotti. L'elemento essenziale della decisione consisterebbe nella scelta tra le due procedure di attestato di conformità di un prodotto, e figurerebbe agli artt. 1 e 2 della decisione, in combinato disposto con i suoi allegati 1 e 2, mentre l'art. 3 avrebbe una funzione secondaria. La Commissione aggiunge che gli Stati membri sono stati strettamente associati al procedimento di elaborazione dell'atto e pertanto conoscevano le considerazioni su cui esso si basava, il che giustifica altresì la sua motivazione concisa.

34. Effettivamente, l'art. 190 del Trattato impone che i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione siano motivati e facciano riferimento alle

proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del Trattato. Non prevede tuttavia né la portata né i limiti dell'obbligo di motivazione degli atti, che vanno dunque ricercati nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia.

35. Risulta dalla giurisprudenza costante che «(...) la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato CEE deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato, onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i propri diritti e alla Corte di esercitare il proprio controllo. Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Infatti, per costante giurisprudenza, l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia»¹⁸. La Corte ha inoltre statuito che non si può esigere che «la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto, talvolta molto numerosi e complessi, che costituiscono oggetto dei regolamenti qualora questi siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte. Di conseguenza, se l'atto contestato evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione, è eccessivo pretendere la motivazione specifica di ciascuna delle scelte d'indole tecnica da essa operate»¹⁹.

18 — Sentenze 14 febbraio 1990, causa 350/88, *Delacre e a./Commissione* (Racc. pag. I-395, punti 15 e 16); 17 ottobre 1995, causa C-478/93, *Paesi Bassi/Commissione* (Racc. pag. I-3081, punti 48 e 49); 25 giugno 1997, causa C-285/94, *Italia/Commissione* (Racc. pag. I-3519, punto 48).

19 — Sentenza 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania* (Racc. pag. 117, punto 38).

36. In talune occasioni, la Corte ha considerato sufficiente, per respingere il motivo relativo al difetto di motivazione, il fatto che lo Stato membro che ha proposto il ricorso abbia partecipato all'elaborazione dell'atto impugnato. Esempi di questo orientamento ricorrono in diverse sentenze, nelle quali la Corte ha stabilito che «[...] la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia [...]». Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli Stati membri sono stati strettamente associati al procedimento di elaborazione dell'atto controverso e conoscevano pertanto il contesto in cui è stato emanato»²⁰.

Un esempio dell'orientamento opposto si trova in una sentenza del 1983, nella quale la Corte ha affermato che «(...) l'obbligo di motivare i suoi provvedimenti, che l'art. 190 impone alla Commissione, non trae origine da considerazioni di pura forma, ma è inteso a dare alle parti la possibilità di tutelare i loro diritti, alla Corte di esercitare il suo sindacato ed agli Stati membri, come a qualsiasi altro interessato, di sapere come la Commissione abbia applicato il Trattato. Pertanto, non basta che gli Stati membri, quali destinatari della decisione, siano informati delle ragioni della stessa per aver partecipato alla procedura preliminare e che la ricorrente, in quanto persona direttamente e individualmente interessata, sia in grado di desumerle

raffrontando la decisione di cui è causa con le precedenti decisioni analoghe. Occorre inoltre che la ricorrente sia effettivamente posta in condizione di difendere i suoi diritti e che la Corte possa svolgere un efficace controllo in base alla motivazione»²¹.

37. Indubbiamente, e la Commissione lo ammette, la motivazione della decisione impugnata è breve. Si tratta di stabilire se, valutata nel suo contesto e nel quadro giuridico che disciplina la materia, la motivazione riesca a fare apparire in forma chiara e non equivoca il ragionamento della Commissione da cui emana l'atto impugnato, e consenta agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il suo controllo.

38. Le procedure stabilite all'art. 13, n. 3, della direttiva 89/106 per l'attestato di conformità sono due e prevedono rispettivamente che il fabbricante sia responsabile dell'attestato di conformità dei prodotti ai requisiti delle specificazioni tecniche pertinenti oppure che intervenga anche un organismo di certificazione riconosciuto. La scelta della procedura è effettuata dalla Commissione in base a determinati criteri, elencati al paragrafo 4, tra i quali figura l'importanza che riveste il prodotto rispetto ai requisiti essenziali, in particolare rispetto a quelli in materia di salute e sicurezza. I requisiti essenziali sono descritti nell'allegato I. Spetta

20 — Sentenze 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3399, punti 11 e 12); 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-3081, punti 49 e 50).

21 — Sentenza 17 marzo 1983, causa 294/81, Control Data/Commissione (Racc. pag. 911, punti 14 e 15).

parimenti alla Commissione definire la procedura di attestato di conformità dei prodotti da costruzione nei mandati conferiti agli organismi europei di normalizzazione.

39. La decisione impugnata è effettivamente la prima adottata dalla Commissione al fine di scegliere la procedura di attestato di conformità applicabile a determinati gruppi di prodotti da costruzione ²². A parte la motivazione, nella quale il legislatore si è limitato a riprodurre la formulazione di alcuni articoli della direttiva 89/106, la decisione consta di tre articoli e di tre allegati. L'art. 1 stabilisce che i prodotti menzionati nell'allegato 1 ricevono l'attestato di conformità in base ad una procedura la quale prevede che il fabbricante disponga sotto la sua unica responsabilità di un sistema di controllo della produzione

applicato dalla fabbrica a garanzia della conformità del prodotto alle pertinenti specificazioni tecniche, mentre, ai sensi dell'art. 2, i prodotti menzionati nell'allegato 2 ricevono l'attestato di conformità in base ad una procedura la quale prevede, oltre ad un sistema di controllo della produzione gestito dal fabbricante, l'intervento di un organismo riconosciuto di certificazione quanto alla valutazione e alla sorveglianza del controllo della produzione o del prodotto stesso. Gli allegati 1 e 2 contengono infatti ciascuno un elenco di prodotti.

L'art. 3 stabilisce che la procedura di attestato di conformità di cui all'allegato 3 è indicata nei mandati di normalizzazione. L'allegato 3 definisce undici gruppi di prodotti e dedica due articoli a ciascuno di essi. Nel primo si richiede al CEN/Cenelec di specificare, per ogni prodotto e uso previsto, il rispettivo sistema di attestato di conformità nell'ambito delle corrispondenti norme armonizzate. Il secondo si articola a sua volta in due parti: la prima (2.1) definisce le modalità che il CEN deve seguire per specificare il sistema di attestato di conformità, mentre la seconda (2.2) contiene istruzioni per l'organismo riconosciuto, secondo le quali, per taluni sistemi, in occasione delle prove del tipo iniziale del prodotto, detto organismo si limita a verificare determinate caratteristiche, che variano per ogni gruppo di prodotti.

40. Ritengo che, valutata nel suo contesto e nel quadro giuridico che disciplina la materia, la motivazione riportata nella decisione

22 — Non è stata neppure l'ultima. Infatti, da allora ad oggi la Commissione ha pubblicato non meno di diciotto altre decisioni, tutte relative alla procedura di attestato di conformità dei prodotti da costruzione, conformemente all'art. 20, n. 2, della direttiva del Consiglio 89/106/CEE. Si tratta delle decisioni 95/467/CE, relativa a camini, prodotti di gesso e supporti strutturali (GU L 268, pag. 29); 96/577/CE, relativa ai sistemi fissi antincendio (GU L 254, pag. 44); 96/578/CE, relativa ai prodotti igienico-sanitari (GU L 254, pag. 49); 96/579/CE, relativa alle attrezzature fisse per la circolazione stradale (GU L 254, pag. 52); 96/580/CE, relativa ai sistemi di tamponamento (GU L 254, pag. 56); 96/581/CE, relativa ai geotessili (GU L 254, pag. 59); 96/582/CE, relativa a sistemi di vetrazioni strutturali incollate e ancoraggi di metallo da utilizzare nel calcestruzzo (GU L 254, pag. 62); 97/161/CE, relativa agli ancoraggi metallici per il fissaggio di sistemi leggeri nel calcestruzzo (GU L 62, pag. 41); 97/176/CE, relativa ai prodotti di legno per impiego strutturale (GU L 73, pag. 19); 97/177/CE, relativa agli ancoraggi a iniezione metallica per l'utilizzo in muratura (GU L 73, pag. 24); 97/462/CE, relativa ai pannelli a base di legno (GU L 198, pag. 27); 97/463/CE, relativa agli ancoraggi di plastica da utilizzare nel calcestruzzo e in muratura (GU L 198, pag. 31); 97/464/CE, relativa ai prodotti per il trattamento delle acque reflue (GU L 198, pag. 33); 97/555/CE, relativa a cementi, calci da costruzione e altri leganti idraulici (GU L 229, pag. 9); 97/556/CE, relativa ai sistemi/kit complessi per l'isolamento termico esterno, supporti di intonaco (GU L 229, pag. 14); 97/597/CE, relativa ai prodotti di acciaio per cemento armato e precompresso (GU L 240, pag. 4); 97/638/CE, relativa ai dispositivi di fissaggio per prodotti di legno per impiego strutturale (GU L 268, pag. 36); 97/740/CE, relativa alle murature e prodotti correlati (GU L 299, pag. 42).

impugnata si possa considerare sufficiente rispetto ai suoi articoli nonché ai suoi allegati 1, 2 e 3, punti 1 e 2.1. Tuttavia, per quanto riguarda il punto 2.2 dell'allegato 3, nella decisione impugnata non figura una motivazione, né indicazione alcuna che consenta di conoscere i motivi per cui la Commissione abbia deciso che nelle prove del tipo iniziale del prodotto, contemplate da uno dei metodi di controllo della conformità che figura in tutti i sistemi di certificazione, l'organismo riconosciuto debba limitarsi a verificare soltanto alcune caratteristiche del prodotto ed abbia invece rinunciato a richiedere la dimostrazione di altre.

41. Concordo sul fatto che sarebbe eccessivo pretendere la motivazione specifica di ciascuna delle scelte d'indole tecnica operate nell'atto impugnato. Tuttavia, poiché non figura in nessun punto il minimo riferimento al motivo che ha spinto la Commissione ad imporre tale limitazione, ritengo che ciò impedisca agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato e non consenta alla Corte alcuna possibilità di esercitare il suo controllo.

42. Per le ragioni suesposte, sono del parere che si debba considerare fondato anche il motivo relativo al difetto di motivazione dell'atto.

43. Il concorso di queste violazioni delle forme sostanziali nell'atto impugnato costituisce ragione sufficiente per l'annullamento dell'atto stesso. Ciononostante, a fini di completezza e nel caso in cui la Corte non condivida il mio punto di vista, esaminerò qui di seguito il motivo relativo alla violazione del diritto comunitario.

B. *La violazione dell'art. 13, n. 4, della direttiva 89/106*

44. Secondo la ricorrente, la scelta della procedura di attestato di conformità del prodotto comporta l'obbligo per la Commissione di indicare anche le caratteristiche del prodotto che devono essere verificate quando un organismo riconosciuto effettua le prove del tipo iniziale del prodotto. Nell'ambito della scelta della procedura, i requisiti essenziali devono essere stabiliti, nella decisione della Commissione, in base alla loro importanza per la procedura stessa. Tuttavia, la decisione impugnata fa riferimento soltanto a un elenco incompleto delle caratteristiche inerenti al prodotto. La Commissione non ha precisato in quale altra procedura vengano esaminati i requisiti essenziali che non figurano nella decisione nonché le caratteristiche importanti del prodotto. In sintesi, il governo tedesco rimprovera alla Commissione, da un lato, che, per quanto riguarda le prove del tipo iniziale del prodotto, gli aspetti relativi alla tutela della salute, nonostante figurino all'art. 13, n. 4, lett. a), della direttiva 89/106, sono stati inclusi nella decisione solo in modo selettivo. Dall'altro, il requisito essenziale relativo alla salute e alla tutela dell'ambiente per alcuni gruppi di prodotti non sarebbe stato affatto preso in considerazione, e per altri lo sarebbe stato soltanto in modo selettivo ed incompleto.

45. La Commissione afferma che la ricorrente ha interpretato erroneamente sia la relazione tra i mandati di normalizzazione e le procedure di attestato di conformità sia gli elementi di cui si deve tenere conto nell'applicazione delle procedure stesse. I mandati

conferiti dalla Commissione agli organismi europei di normalizzazione determinano le caratteristiche del prodotto per le quali è necessario elaborare norme armonizzate atte a garantire l'idoneità del prodotto all'uso previsto, che andranno valutate in base ai requisiti essenziali. Per contro, nelle procedure di attestato di conformità si tiene conto dell'importanza che riveste il prodotto rispetto ai requisiti essenziali e si tratta pertanto di scegliere una delle procedure di controllo previste. La Commissione osserva che sarebbe impossibile, nella pratica, applicare una procedura di controllo complessa per ogni proprietà di un prodotto, a maggior ragione alla luce del fatto che l'art. 13, n. 4, secondo comma, della direttiva 89/106 introduce il principio di proporzionalità, stabilendo che, in ogni caso, si sceglie la procedura meno onerosa possibile che sia compatibile con la sicurezza.

46. Nella replica, la ricorrente afferma che il principio di proporzionalità si applica esclusivamente alla scelta della procedura, ma non al contenuto, cioè alle proprietà da controllare e all'esecuzione delle procedure stesse.

47. Nella controreplica, la Commissione ribadisce di avere tenuto conto di tutti i requisiti essenziali e dell'importanza che riveste il prodotto rispetto a tali requisiti. Prova ne è che, per quanto riguarda i prodotti per isolamento termico, ai materiali meno pericolosi si applica la procedura di attestato di conformità meno complessa,

mentre ai materiali la cui reazione al fuoco può costituire un pericolo si applica la procedura che prevede un controllo complementare da parte di un organismo di certificazione. Quanto al principio di proporzionalità, la Commissione è del parere che si applichi al diritto comunitario nel suo complesso e, pertanto, anche nell'ambito dell'organizzazione della procedura di controllo.

48. L'art. 13, n. 4, della direttiva 89/106 stabilisce che la scelta della procedura di attestato di conformità di un prodotto, cioè la decisione riguardo al se soltanto il fabbricante sia responsabile della conformità del prodotto alle pertinenti specificazioni tecniche o se sia anche necessario l'intervento di un organismo riconosciuto di certificazione, è effettuata dalla Commissione, previa consultazione del Comitato, in base all'importanza che riveste il prodotto rispetto ai requisiti essenziali e in particolare rispetto a quelli in materia di salute e di sicurezza, alla natura del prodotto, all'influenza della variabilità delle caratteristiche del prodotto sulla sua destinazione, ai potenziali difetti della fabbricazione del prodotto. Occorre inoltre tenere conto di quanto precisato dall'allegato III.

49. Nella decisione impugnata la Commissione ha definito due elenchi (allegati 1 e 2), per determinati prodotti e gruppi di prodotti, a seconda che l'attestato di conformità debba essere rilasciato mediante l'una o l'altra delle procedure previste. Nell'allegato 3 chiede

quindi al CEN/Cenelec di specificare, per ogni prodotto e uso previsto, il rispettivo sistema di attestato di conformità nell'ambito delle corrispondenti norme armonizzate.

quanto alla valutazione e alla sorveglianza del controllo della produzione o del prodotto stesso.

50. Per meglio illustrare com'è articolata la decisione impugnata, farò riferimento all'esempio dei prodotti per isolamento termico. I prodotti compresi nelle classi A, B o C²³, per i quali la reazione al fuoco²⁴ *non è suscettibile di modifica durante il processo produttivo*²⁵, e quelli compresi nelle classi D, E o F figurano nell'elenco dell'allegato 1; ciò significa che, per l'attestato di conformità, il fabbricante è l'unico responsabile del sistema di controllo della produzione applicato dalla fabbrica a garanzia della conformità del prodotto alle pertinenti specificazioni tecniche. Per contro, quelli compresi nelle classi A, B o C, la cui reazione al fuoco *è suscettibile di modifica durante il processo produttivo*, figurano nell'allegato 2; pertanto, per l'attestato di conformità di tali prodotti, oltre al sistema di controllo della produzione gestito dal fabbricante, deve intervenire un organismo riconosciuto di certificazione

51. Al punto 1 dell'allegato 3 della decisione impugnata si chiede al CEN/Cenelec di specificare il sistema di attestato di conformità nelle corrispondenti norme armonizzate per tutti i prodotti per isolamento termico di fabbricazione industriale, la cui conformità sia stata verificata in situ, indipendentemente dall'uso cui sono destinati. Ai prodotti per isolamento termico che figurano nell'allegato 2, ossia quelli la cui reazione al fuoco è suscettibile di modifica durante il processo produttivo, è applicato il sistema di attestato di conformità 1, che è il più complesso e corrisponde a quanto previsto dall'allegato III, n. 2, sub i), della direttiva 89/106, senza prove mediante saggio di campioni. In sostanza, ciò significa che, in questo caso, il certificato di conformità del prodotto è rilasciato da un organismo riconosciuto in base a:

a) compiti del fabbricante:

1) controllo di produzione nella fabbrica;

2) prove supplementari di campioni prelevati nella fabbrica dal produttore secondo uno specifico piano di prova;

23 — La decisione della Commissione 9 settembre 1994, 94/611/CEE (GU L 241, pag. 25), stabilisce nel suo allegato le seguenti classi di reazione al fuoco dei prodotti da costruzione: A, nessun contributo all'incendio; B, contributo all'incendio molto ridotto; C, contributo all'incendio ridotto; D, contributo all'incendio tollerabile; E, reazione all'incendio tollerabile; F, reazioni non determinate.

24 — Sia l'allegato 1 sia l'allegato 2 prevedono, nelle note in calce, che la reazione al fuoco sia valutata in relazione alle classi e ai livelli stabiliti dalla decisione 94/611, citata nella nota precedente, e conformemente alle condizioni previste dall'allegato 3.

25 — Il corsivo è mio.

b) compiti dell'organismo riconosciuto:

3) prove iniziali del prodotto;

4) ispezione iniziale della fabbrica e dei suoi controlli di produzione;

5) sorveglianza, valutazione e approvazione permanenti del controllo di produzione nella fabbrica.

ai prodotti compresi nelle classi D, E e F è invece applicato il sistema di attestato di conformità 4, che è il meno complesso e che corrisponde a quanto previsto dall'allegato III, n. 2, sub ii), terza possibilità, cioè la dichiarazione di conformità del prodotto è rilasciata dal fabbricante in base a:

1) prove del tipo iniziale da parte del fabbricante,

2) controllo di produzione nella fabbrica.

52. Al fine di designare il sistema di attestato di conformità loro applicabile, i prodotti per isolamento termico che figurano nell'allegato 1 sono a loro volta suddivisi in due classi, in base alla loro reazione al fuoco.

I prodotti compresi nelle classi A, B e C rientrano nel sistema di attestato di conformità 3, che corrisponde a quanto previsto dall'allegato III, n. 2, sub ii), seconda possibilità, cioè la dichiarazione di conformità del prodotto è rilasciata dal fabbricante in base a:

1) prove del tipo iniziale del prodotto da parte di un laboratorio riconosciuto,

2) controllo di produzione nella fabbrica,

53. Al punto 2.1, la Commissione stabilisce le condizioni che il CEN deve soddisfare per specificare il sistema di attestato di conformità: la specifica del sistema dovrebbe poter essere applicata anche nel caso in cui non è necessario determinare la reazione di un prodotto per una determinata caratteristica, cioè quando la legislazione di almeno uno Stato membro non pone requisiti giuridici per la caratteristica in questione; in tal caso non si deve imporre al fabbricante la verifica di tale caratteristica se egli non desidera dichiarare la reazione del prodotto al riguardo.

54. Al punto 2.2 si prevede che, per quanto riguarda i prodotti che rientrano nei sistemi di attestato di conformità 1 e 3, per le prove

del tipo iniziale del prodotto i compiti dell'organismo riconosciuto si limitano alle seguenti caratteristiche:

c) per il requisito essenziale: «Igiene, salute e ambiente»: permeabilità all'acqua e tasso di emissione di sostanze pericolose.

caratteristiche delle euroclassi per la reazione al fuoco, come indicate nella decisione 94/611 ²⁶.

55. Nel ricorso il governo tedesco propone, per i materiali per isolamento termico, un elenco in cui indica, in base ai dati che figurano nel documento Construct 94/125, gli altri requisiti essenziali di cui all'allegato I della direttiva 89/106 e le caratteristiche del prodotto che, a suo parere, sono necessarie, ma che la Commissione non ha preso in considerazione per le prove del tipo iniziale del prodotto, cioè:

a) per il requisito essenziale «Risparmio energetico e ritenzione di calore»: resistenza termica; permeabilità al vapore acqueo; resistenza alla compressione; resistenza alla trazione da flessione e tasso di emissione di agenti corrosivi;

b) per il requisito essenziale «Protezione contro il rumore»: indice di assorbimento acustico e indice di isolamento;

56. Concordo in parte con la Commissione laddove afferma che occorre stabilire una netta differenza tra, da un lato, la scelta della procedura di attestato di conformità di un prodotto, per la quale si deve tenere conto dei criteri di cui all'art. 13, n. 4, della direttiva — e questo è quanto ritengo essa faccia classificando i prodotti e i gruppi di prodotti negli allegati 1 e 2 della decisione impugnata — e, dall'altro, una cosa completamente diversa come richiedere agli organismi europei di normalizzazione di specificare i sistemi di attestato di conformità per determinati prodotti e per gli usi previsti nell'ambito delle corrispondenti norme armonizzate, richiesta formulata dalla Commissione nell'allegato 3 della decisione impugnata.

57. Tornando all'esempio dei prodotti per isolamento termico, rilevo che, per quanto riguarda i prodotti delle classi A, B e C ²⁷, l'attestato di conformità viene rilasciato solo dal fabbricante oppure con l'intervento supplementare di un organismo riconosciuto di certificazione a seconda che la reazione al fuoco sia o meno suscettibile di modifica durante il processo produttivo; nel primo caso, i prodotti figurano nell'allegato 2 e, nel secondo caso, nell'allegato 1; per contro, le

²⁶ — Citata supra, nella nota 23.

²⁷ — Che corrispondono, rispettivamente, alle classi di prodotti «nessun contributo all'incendio», «contributo all'incendio molto ridotto» e «contributo all'incendio ridotto».

classi D, E e F ²⁸ figurano soltanto nell'allegato 1, il che significa che il fabbricante è l'unico responsabile per l'attestato di conformità.

Inoltre, per quanto riguarda i prodotti delle classi A, B e C, la cui reazione al fuoco non è suscettibile di modifica durante il processo produttivo, e i prodotti delle classi D, E e F, benché entrambi i gruppi figurino insieme nell'allegato 1, la Commissione, chiedendo agli organismi europei di normalizzazione di specificare il sistema di attestato di conformità, stabilisce che al primo gruppo si applica il sistema 3, in base al quale i prodotti vengono sottoposti a prove più rigorose rispetto a quelle previste per il secondo gruppo, al quale si applica il sistema 4.

58. Da tali valutazioni desumo che, sia per il gruppo di prodotti usato come esempio, sia per gli altri gruppi di prodotti contemplati dalla decisione impugnata, per la scelta della procedura di attestato di conformità, stabilita agli articoli 1 e 2, in combinato disposto con gli allegati 1 e 2, la Commissione ha tenuto conto dell'importanza che riveste il prodotto rispetto ai requisiti essenziali, in particolare rispetto a quelli in materia di salute e di sicurezza, della natura del prodotto, dell'influenza della variabilità delle caratteristiche del prodotto sulla sua destinazione e dei potenziali difetti della fabbricazione del prodotto.

59. Tuttavia, per quanto riguarda l'allegato 3, devo dar ragione al governo tedesco laddove afferma che vi sono altre caratteristiche dei prodotti che la Commissione non ha preso in considerazione per le prove del tipo iniziale del prodotto, senza che risulti dal testo della norma o che si possa dedurre dal contesto in cui è stata adottata la ragione che ha indotto la Commissione a limitare i compiti dell'organismo riconosciuto alla dimostrazione di determinate caratteristiche del prodotto ed a rinunciare alla verifica delle altre.

60. Dal momento che le prove del tipo iniziale del prodotto costituiscono un metodo di controllo della conformità previsto dall'allegato III della direttiva 89/106 per tutti i sistemi di attestato di conformità, ritengo che la Commissione, dopo aver scelto la procedura di attestato di conformità per questi gruppi di prodotti, momento in cui credo abbia tenuto conto dei criteri fissati dalla disposizione in esame, non poteva, senza violare lo stesso art. 13, n. 4, prescindere da alcuno di essi per definire le modalità che il CEN deve seguire per specificare il sistema di attestato di conformità stabilendo che, nelle prove del tipo iniziale del prodotto, l'organismo riconosciuto deve limitarsi alla verifica di una parte delle sue caratteristiche.

61. In siffatte circostanze, non ritengo necessario procedere all'esame dell'applicabilità del principio di proporzionalità e, per quanto riguarda l'allegato 3 della decisione impugnata, considero fondato anche il motivo relativo alla violazione dell'art. 13, n. 4.

28 — Che corrispondono, rispettivamente, ai prodotti «contributo all'incendio tollerabile», «reazione all'incendio tollerabile» e «reazioni non determinate».

Conclusione

Alla luce delle considerazioni suesposte, propongo alla Corte di giustizia di:

- 1) annullare la decisione della Commissione 31 maggio 1995, 95/204/CE, recante disposizioni applicative dell'articolo 20, n. 2, della direttiva del Consiglio 89/106/CEE sui prodotti da costruzione;
- 2) dato l'accoglimento dei motivi addotti dalla ricorrente, di condannare la Commissione al pagamento delle spese processuali, in applicazione dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura.