CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 27 giugno 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella causa su cui sono chiamato ad esprimermi si tratta di una di quattro domande di pronuncia pregiudiziale simili [1], il cui oggetto è la riserva prevista, dalla legge italiana, di almeno il 30% di tutti gli appalti pubblici a favore di imprese stabilite nel Mezzogiorno.

2. La situazione di diritto da valutare nella causa C-21/88 era identica a quella di cui dobbiamo occuparci nella presente causa C-351/88: in particolar modo il commercio intracomunitario risulta ora colpito proprio come lo era nella causa C-21/88. Allora la ricorrente nella causa principale aveva fatto valere che essa importava l'80% del suo materiale radiologico dalla Germania; oggi la ricorrente nella causa principale importa dalla Francia una parte notevole del materiale da essa distribuito.

3. Le conclusioni da me pronunciate nella causa C-21/88, il 28 novembre 1989, furono in sostanza seguite dalla Corte nella sua sentenza del 20 marzo 1990.

4. Sebbene gli sia stata fatta presente l'identità del procedimento pregiudiziale ora in corso con la causa C-21/88, il giudice a quo non ha finora ritirato la domanda di pronuncia pregiudiziale, probabilmente per ragioni procedurali proprie del diritto processuale interno. Occorre perciò concludere formalmente il procedimento.

5. Per la soluzione della questione sottoposta alla Corte rinvio al contenuto delle conclusioni da me presentate il 28 novembre 1989 e della sentenza pronunciata dalla Corte il 20 marzo 1990 nella causa C-21/88.

6. Benché le parti stesse concordino nel ritenere che i problemi giuridici qui sollevati corrispondono a quelli della causa C-21/88 e che la questione pregiudiziale deve perciò considerarsi risolta dalla sentenza emessa nella predetta causa, appaiono opportune, con riferimento a quanto sostenuto nell'udienza del 5 giugno 1991 dal rappresentante della parte ricorrente, alcune osservazioni sugli obblighi che derivano da una sentenza della Corte.

7. Il rappresentante della ricorrente ha sostenuto con insistenza che, dopo oltre un anno dalla pronuncia della sentenza nella causa C-21/88, non è ancora stato adottato alcun provvedimento per conformare la situazione giuridica italiana alle esigenze comunitarie. Non si sarebbe tentato di trarre le conseguenze della sentenza né mediante atti legislativi né mediante istruzioni ammi-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — V. sentenza 20 marzo 1990, Du Pont de Nemours/Unità sanitaria locale n. 2 di Carrara (causa C-21/88, Racc. pag. I-889); causa C-310/88, Istituto Behring/USSLN, e causa C-311/88, Hoechst Italia/USSL, ancora pendenti.

nistrative né mediante l'ultima legge comunitaria annuale. Qualcuno avrebbe cercato di indurre la Commissione ad avviare la procedura di inadempimento, ma senza successo.

8. Occorre anzitutto ricordare che la sentenza pronunciata nell'ambito di un procedimento pregiudiziale è una sentenza interpretativa e vincola soltanto le parti in causa nonché i giudici chiamati a decidere della vertenza. Tuttavia gli Stati membri sono tenuti a far cessare una situazione del loro ordinamento giuridico interno che possa essere valutata, sulla base di una sentenza emessa in un procedimento pregiudiziale, come contraria al diritto comunitario. Se uno Stato membro omette di adottare i necessari provvedimenti e mantiene così in esistenza una situazione incompatibile con il Trattato, ci troviamo di fronte ad una violazione del Trattato, che tocca innanzitutto alla Commissione perseguire.

9. In pratica la Commissione suole pertanto reagire alle pronunce pregiudiziali della Corte avviando ogni volta una procedura di inadempimento contro lo Stato membro interessato. Esempi di un tal modo di comportarsi sono i procedimenti per violazione del Trattato avviati contro la Repubblica federale di Germania [2] con riferimento alle « crociere del burro » [3] o contro il Regno del Belgio [4] per la riscossione di tasse scolastiche indicate con la denominazione di « minerval » [5].

2 — Sentenza 14 febbraio 1984, Commissione/Germania (causa 325/82, Racc. 1984, pag. 777).

3 — Sentenza 7 luglio 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, (causa 158/80, Racc. 1981, pag. 1805) e sentenza 14 febbraio 1984, Rewe/Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe e Lübeck-West (causa 278/82, Racc. 1984, pag. 721).

4 — Sentenza 2 febbraio 1988, Commissione/Belgio (causa 293/85, Racc. 1988, pag. 305).

5 — Sentenza 13 febbraio 1985, Gravier/Città di Liegi, (causa 293/83, Racc. 1985, pag. 593) e sentenza 13 luglio 1983, Forcheri/Belgio (causa 152/82, Racc. 1983, pag. 2323).

10. Per la tutela del singolo non è in verità indispensabile che si proceda all'adeguamento della legislazione interna, in quanto il diritto comunitario può essere invocato dagli interessati dinanzi ai giudici nazionali anche in mancanza di tali atti legislativi. In questo modo il singolo può, come è qui avvenuto nella causa principale, ottenere che sia riconosciuta la prevalenza del diritto comunitario da un giudice disposto ad applicare il diritto comunitario, cosa che del resto costituisce un obbligo per qualsiasi organo giudiziario degli Stati membri.

11. La situazione diventa tuttavia particolarmente delicata qualora — come ha affermato in udienza il rappresentante della parte ricorrente, dopo la pronuncia della sentenza C-21/88 — un giudice di uno Stato membro continui a ritenere legittima una situazione giuridica in contrasto col diritto comunitario, ignorando una sentenza della Corte in senso opposto, e non intenda applicare il diritto comunitario. Questo diniego di protezione legale costituisce una nuova ed autonoma violazione del Trattato.

12. L'intervento dello Stato membro interessato è necessario sia per chiarire la situazione giuridica sia per evitare ulteriori violazioni del Trattato. Se lo Stato rimane inerte, la Commissione, cui spetta vigilare sull'applicazione del Trattato (art. 155 del Trattato CEE), può e deve, mediante la procedura di inadempimento, richiamarlo al rispetto degli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario e spingerlo ad adottare i necessari adeguamenti del proprio ordinamento giuridico interno.

13. A tale riguardo la Commissione deve agire di propria iniziativa, giacché i privati

non possono costringerla ad intervenire. Secondo l'art. 175 del Trattato CEE, una persona fisica o giuridica può adire la Corte, mediante un ricorso per carenza, soltanto se una delle istituzioni della Comunità ha omesso di emanare nei *suoi* confronti un atto giuridicamente vincolante (art. 175, terzo comma, del Trattato CEE). Per quanto riguarda l'avvio di una procedura per inadempimento i privati devono limitarsi a reclami ed a denunce informali.

14. Occorre infine ricordare ancora una volta espressamente, per chiarire la situazione giuridica, che l'art. 30 del Trattato CEE si oppone alla riserva controversa, che non può del resto essere giustificata neppure con riferimento alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976 [6], che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, come ho già spiegato ai paragrafi 49 e seguenti delle conclusioni da me presentate nella causa C-21/88. Il punto 17 della motivazione della sentenza pronunciata nella causa C-21/88 dichiara espressamente che l'art. 26 della direttiva non può sospendere l'art. 30 del Trattato CEE.

15. L'art. 26 della direttiva recita, nella sua versione originaria, quanto segue:

« La presente direttiva non costituisce ostacolo all'applicazione delle disposizioni in vigore al momento dell'adozione della presente direttiva previste nella legge italiana n. 835 del 6 ottobre 1950 (GURI n. 245 del 24 ottobre 1950) nonché nelle sue successive modifiche, *fatta salva la compatibilità di tali disposizioni con il Trattato* » [7].

16. Questa norma può essere confrontata con quella disposizione di una direttiva che è stata invocata in entrambe le cause concernenti i surrogati del latte [8] per giustificare norme di legge incompatibili con l'art. 30 del Trattato CEE. Anche in queste due cause, la Corte ha dichiarato:

« Senza che sia necessario risolvere la questione se la disposizione citata abbia efficacia retroattiva, è sufficiente rilevare che essa giustifica il mantenimento in vigore di una normativa nazionale solo a condizione che le norme generali del Trattato CEE siano rispettate. Orbene, come la Corte ha appena rilevato, la normativa controversa è in contrasto con l'art. 30 del Trattato CEE e pertanto non soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 5 del regolamento n. 1898/87 » [9].

17. Nemmeno la successiva modifica dell'art. 26 della direttiva 77/62 [10] può giustificare una normativa che preveda una riserva di questo tipo. Essa è infatti del seguente tenore:

« 1. Fino al 31 dicembre 1992 la presente direttiva non costituisce ostacolo all'applicazione delle disposizioni nazionali sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, che sono in vigore ed il cui obiettivo è la riduzione delle di-

6 — Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE (GU 1977 L 13, pag. 1), da ultimo modificata con la direttiva del Consiglio 17 settembre 1990, 90/531/CEE (GU L 297, pag. 1).

7 — Il corsivo è mio.

8 — Sentenza 23 febbraio 1988, Commissione/Francia (causa 216/84, Racc. 1988, pag. 793), e sentenza 11 maggio 1989, Commissione/Germania (causa 76/86, Racc. 1989, pag. 1021).

9 — V. causa 216/84, loc. cit., punto 22 della motivazione; v. anche causa 76/86, loc. cit., punto 23 della motivazione.

10 — Modifica avvenuta con la direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/295/CEE (GU L 127, pag. 1).

sparità regionali e la promozione della creazione di posti di lavoro nelle regioni meno favorite o colpite dal declino industriale, *purché dette disposizioni siano compatibili con il Trattato* e con gli obblighi internazionali della Comunità »[11].

18. In particolar modo il testo modificato non può — come è stato rammentato in udienza — giustificare l'inerzia della Commissione per quanto riguarda l'avvio di un procedimento volto ad accertare una violazione del Trattato. Il fatto che l'art. 26 consenta deroghe sino al 31 dicembre 1992 non può indurre a ritenere che il sistema della riserva sia compatibile col Trattato.

Sulle spese

19. Il procedimento pregiudiziale è un procedimento incidentale, cosicché tocca al giudice a quo statuire sulle spese delle parti nella causa principale. Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione.

20. Per risolvere la questione di come si debba qualificare alla luce del diritto comunitario la normativa che prevede la riserva controversa, propongo, dopo aver ricordato che non spetta alla Corte verificare nell'ambito di un procedimento pregiudiziale se una normativa interna sia compatibile col diritto comunitario, di usare la stessa formulazione di cui s'è fatto uso nella causa C-21/88:

« 1) L'art. 30 del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che esso si oppone ad una normativa nazionale la quale riserva alle imprese ubicate in determinate regioni del territorio nazionale una percentuale degli appalti pubblici di forniture.

2) L'eventuale qualificazione di una normativa nazionale come un aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato non può sottrarre detta normativa al divieto di cui all'art. 30 del Trattato ».

11 — Il corsivo è mio.