messa in commercio dei materiali forestali di moltiplicazione), è venuta meno ad un obbligo impostole dal trattato.

2° La convenuta è condannata alle spese del giudizio.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 21 giugno 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 30 MAGGIO 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La crescente necessità di aumentare il patrimonio forestale onde rigenerare le colture boschive e operare il rimboschimento e la necessità di poter disporre di sementi e virgulti di prim'ordine nonché l'esigenza di coordinare sul piano comunitario questa azione, nell'interesse di tutti gli Stati membri, ha indotto il Consiglio ad elaborare la direttiva del 14 giugno 1966 «relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione» (GU n. 125 dell' 11. 7. 1966, pag. 2326).

In forza di questa direttiva gli Stati membri devono emanare norme in virtù delle quali «possono essere commercializzati materiali di moltiplicazione soltanto se provenienti da materiali di base ammessi ufficialmente» (art. 4). Ai sensi dell'art. 5 devono prescrivere che «possano esser ammessi ufficialmente soltanto i materiali di base che, in considerazione delle loro qualità, sembrino adatti alla moltiplicazione e che non presentino caratteri sfavorevoli ai fini della produzione del legno». A norma dell'art. 6 gli Stati devono tenere un registro dei materiali di base ammessi ufficialmente nel territorio e tale registro va comunicato «immediatamente» alla Commissione. L'art. 7 stabilisce inoltre che «gli Stati membri fissano, per i materiali di riproduzione sessuale, regioni di provenienza definite da limiti amministrativi» e l'art. 8 sancisce che «gli Stati membri prescrivono che i materiali di moltiplicazione ... siano tenuti in lotti separati e identificati ... e l'art. 9 dispone che «i materiali di moltiplicazione possono essere commercializ-

1 — Traduzione dal tedesco.

zati soltanto in partite conformi alle disposizioni dell'art. 8 e accompagnate da un documento che impegni la responsabilità del suo autore». In base all'art. 10 si deve inoltre prescrivere «che le sementi possano essere commercializzate soltanto in imballaggi chiusi». L'art. 11 impone agli Stati membri di vigilare «affinché l'individualità dei materiali di moltiplicazione sia garantita . . . mediante un sistema di controllo ufficiale . . .» e nell'art. 13 si stabilisce che «gli Stati membri vigilano affinché i materiali di moltiplicazione non siano soggetti . . . se non alle restrizioni di commercializzazione previste dalla presente direttiva».

A questo scopo l'art. 18 elenca specie vegetali e sementi e le date in cui le relative norme interne adottate ad hoc dagli Stati dovranno entrare in vigore. Nella fattispecie è particolarmente interessante la scadenza stabilita al n. 1 dell'art. 18, cioè il 1° luglio 1967, poi prorogata al 1° luglio 1969 con direttiva del 18 febbraio 1969 (GU n. L 48 del 26. 2. 1969, pag. 12). Entro questo termine gli Stati membri dovevano adottare determinati provvedimenti, come previsto particolareggiatamente nella Gazzetta ufficiale dell'11 luglio 1966.

In una lettera del rappresentante permanente italiano in data 23 dicembre 1969 si ammette che la Repubblica italiana non si è conformata a queste disposizioni. La Commissione delle Comunità europee — vincolata dall'art. 155 del trattato a vegliare sull'applicazione del trattato e sull'adozione dei relativi provvedimenti da parte degli organi comunitari — si ritenne in dovere di promuovere un procedimento a norma dell'art. 169. Il 24 marzo 1971 veniva inviata una lettera al ministro degli affari esteri italiano, ricordandogli che in Italia — nonostante i vincoli imposti dall'art. 18, n. 1 a), della direttiva summenzionata, non erano ancora entrati in vigore i provvedimenti prescritti, motivo per cui l'Italia era invitata a presentare le proprie osservazioni. Dinanzi al silenzio delle autorità italiane, il 14 settembre 1971 la Commissione emanava un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del trattato. Con detto provvedimento si faceva carico alla Repubblica italiana di non aver adempiuto agli obblighi impostile dal trattato, e la si invitava a prendere le misure necessarie entro 30 giorni. Dopo la scadenza del termine, il rappresentante permanente italiano iviava un telex alla Commissione (20 gennaio 1972) con cui si comunicava che la VIII commissione del senato aveva approvato un disegno di legge per dar esecuzione alla direttiva. In base a questa informazione e facendo affidamento sulla promessa formale del governo italiano di fare il possibile per la rapida conversione in legge del disegno summenzionato, la Commissione sospendeva il procedimento già iniziato e, con lettera 20 aprile 1972, informava la Repubblica italiana che le era stato concesso un termine di tre mesi per emanare i provvedimenti relativi.

Scaduto anche questo termine inutilmente, la Commissione metteva in atto il proposito annunciato nella lettera del 20 aprile 1972, promuovendo un procedimento a norma dell'art. 169 del trattato l'8 dicembre 1972. Alla Corte si chiede di affermare che la Repubblica italiana non ha tenuto fede agli impegni che le impone l'art. 18, 1° comma, lettera a), della direttiva del Consiglio del 14 giugno 1966.

Nel corso del procedimento è emerso che il disegno di legge, insabbiatosi per l'anticipato scioglimento del parlamento in Italia, avvenuto il 24 febbraio 1972, è stato immediatamente riesumato per riproporlo alle nuove camere. È stato riapprovato dal consiglio dei ministri il 12 agosto 1972. Presentato al senato il 19 settembre 1972, veniva approvato nel febbraio 1973 e dalla Camera dei deputati nell'aprile 1973 e le camere italiane, in seduta comune, alla vigilia della prima udienza (15 maggio 1973) avevano iniziato l'esame del progetto di legge, che su vari punti era anche già stato concluso. Con telex 19 maggio 1973 la Corte veniva inoltre informata che la legge era stata approvata il 17 maggio precedente.

Prima di esprimere il mio parere, esaminerò gli argomenti svolti dal Governo italiano a propria difesa. Già al momen-

to dell'elaborazione del progetto di legge vi erano state difficoltà che avevano implicato un ritardo (cioè nel 1971 la discussione parlamentare sulla legge sulle regioni e sulla ripartizione delle competenze). Il Governo italiano inoltre si richiama al principio di cui all'art. 2 del trattato CEE («sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità») ed ha sostenuto che tale principio imponeva che nella realizzazione del mercato comune e nell'integrazione dei relativi mercati nazionali si evitasse ogni decisione avventata. Inoltre una censura formale ai sensi dell'art. 169 avrebbe solo senso se l'inosservanza degli obblighi imposti dal trattato fosse stata intenzionale, il che però nella fattispecie non si è verificato, giacché gli ostacoli che hanno impedito di mettere in atto la direttiva comunitaria hanno origine politica, cioè sono stati provocati dalla crisi del 1971-1972. Inoltre — rileva il Governo italiano — la legge d'esecuzione della direttiva era già in parte emanata, in quanto le formalità residue sarebbero state espletate entro breve termine. È quindi superfluo proseguire il procedimento nei confronti della Reupbblica italiana.

Tali affermazioni sono sufficienti a far interrompere il procedimento?

Vediamo anzitutto l'adozione dei provvedimenti legislativi, problema praticamente già risolto dalla giurisprudenza. La sentenza 7-61 (Racc. 1961, pag. 619) ha sancito che l'inosservanza del trattato deve sussistere nel momento in cui si esperisce l'azione. La Corte non deve invece sindacare «se, dopo il deposito del ricorso, lo Stato di cui trattasi abbia preso i provvedimenti necessari per porre fine alla violazione». Nei confronti della presente fattispecie ciò significa che la direttiva, nella versione modificata del 1°. 7. 1969 stabiliva il termine ultimo per l'adempimento degli obblighi comunitari, quindi l'esperimento dell'azione 8 dicembre 1972 non impedisce che venga accolta la domanda, dal momento che la legge è stata promulgata solo il 15 maggio 1973. Ci si può anche chiedere se — nella fattispecie — seguendo le orme della sentenza 48-71 (Racc. 1972, pag. 529) sia lecito rilevare nella motivazione che è stato posto fine alla turbativa. La Commissione — nella fase orale — ha affermato senza essere contestata che, in forza della legge italiana, è necessaria l'emanazione di disposizioni di esecuzione (tra l'altro per creare determinate commissioni) e sotto questo profilo non è possibile affermare che la direttiva è stata posta in atto con la semplice promulgazione della legge, giacché è necessaria anche l'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

Quanto al richiamo fatto dal Governo italiano all'art. 2 del trattato, è chiaro che nella fattispecie esso è irrilevante. È indiscutibile che la direttiva ha stabilito in modo chiaro ed inequivocabile un termine per l'adozione dei provvedimenti interni. Si può quindi presumere che si è tenuto conto delle esigenze fondamentali del trattato e dei principi di cui all'art. 2. Se uno Stato membro ha praticamente accettato i termini ad esso imposti, non impugnando per invalidità la disposizione di cui trattasi oppure non chiedendo che venga sancita l'incompatibilità con altre norme comunitarie, non è più legittimato in seguito ad eccepire la violazione di detti principi allorché è accusato di non essersi conformato alla direttiva.

Lo stesso può dirsi per le ulteriori affermazioni del Governo italiano, secondo cui le difficoltà si sarebbero avute già al momento dell'elaborazione del disegno di legge, con conseguenti more nell'approvazione della legge. Se così stanno le cose, era compito del Governo italiano fare in modo che i termini fossero osservati. Data la sua inerzia, non si può accogliere l'obiezione fondata sugli intralci tecnici che si sono infrapposti all'approvazione della legge. D'altronde è difficile ammettere che sia stato impossibile porre in atto una direttiva risalente al 1966, allorché le difficoltà invocate sono sopraggiunte solo nel 1971. L'argomento non solo si rivela infondato, ma non costituisce nemmeno un solido argomento per controbattere le censure della Commissione.

Rimane il richiamo alla crisi politica del 1971/1972, che avrebbe implicato uno

scioglimento anticipato delle camere e fatto insabbiare il disegno di legge. Anche questo argomento risulta fragile, specie se considerato alla luce della più recente giurisprudenza.

Ricordo la sentenza 8-70 (Racc. 1970, pag. 967) che afferma: «In ogni caso, uno Stato membro non può invocare per giustificarsi degli impedimenti i quali, non solo sono insorti in un'epoca di parecchio posteriore a quella in cui sono nati gli obblighi che gli vien fatto carico di aver trasgredito, ma sono persino insorti dopo il termine fissato nel parere motivato». Questo è il nostro caso, poiché il termine stabilito dalla direttiva è scaduto il 1° luglio 1969 e la crisi politica è della fine del 1971.

È consolidato il principio secondo cui alcuni vincoli comunitari incombono agli Stati come tali e «la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 sussiste, quale che sia l'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente», come affermano le sentenze 77-69 (Racc. 1970, pag. 243) e 8-70 (Racc. 1970, pag. 966). Tale principio vale anche per gli obblighi incombenti agli Stati membri in virtù delle direttiva di cui trattasi.

Ricordo ancora la recente sentenza 30-72 che recita: «Uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dai regolamenti comunitari. In conformità agli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato, esso deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità e deve, se del caso, modificare l'iter degli stanziamenti in bilancio in modo ch'esso non costituisca un ostacolo per il tempestivo adempimento degli obblighi incombentigli nell'ambito del trattato». L'ultima considerazione, come afferma la Commissione, andrebbe intesa nel senso che gli Stati membri dovrebbero preoccuparsi di far fronte ai loro impegni comunitari urgenti anche in periodi di crisi e — in caso di inerzia — non possono sottrarsi alla censura di violazione del trattato.

Queste considerazioni privano di fondamento l'eccezione secondo cui la violazione non è stata *intenzionale*. È inutile indagare ulteriormente sul fondamento dell'eccezione poiché, secondo la Commissione, la costituzione italiana ha anche previsto mezzi di emergenza con cui superare le crisi politiche in situazioni di questo genere.

Concludo quindi come segue:

Il ricorso della Commissione è ricevibile e va accolto nel merito. La Corte deve dichiarare che l'Italia non ha fatto fronte ai suoi impegni comunitari, in quanto ha lasciato scadere il termine stabilito dall'art. 18, 1° comma, lettera a) della direttiva 14 giugno 1966, prorogato dalla direttiva del 18 febbraio 1969 al 1° luglio 1969, senza adottare i provvedimenti prescritti nella direttiva stessa.