CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 18 gennaio 2001 [1]

A — Premessa

1. Con atto depositato il 24 agosto 1999 nella cancelleria della Corte di Giustizia la Commissione europea ha proposto un ricorso, ai sensi dell'art. 226 CE, secondo capoverso, diretto a far dichiarare che, non avendo adottato entro il termine prescritto le disposizioni necessarie a trasporre nel proprio ordinamento la direttiva 96/43/CE del Consiglio del 26 giugno 1996, che modifica e codifica la direttiva 85/73/CEE per assicurare il finanziamento delle ispezioni e dei controlli veterinari degli animali vivi e di taluni prodotti di origine animale, e che modifica le direttive 90/675/CEE e 91/496/CEE (GU L 162, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»), la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE e della direttiva medesima.

2. L'art. 1 della direttiva ha sostituito gli articoli e gli allegati della direttiva 85/73 con nuovi testi allegati alla stessa direttiva, mentre l'art. 2 ha introdotto alcune modifiche alle direttive 90/675 e 91/496. L'art. 4 della direttiva ha poi previsto l'obbligo per gli Stati membri di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (n. 1) e di comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi avrebbero adottato nel settore disciplinato dalla direttiva (n. 2). In forza dell'art. 4, n. 1, primo comma, sub i), il termine per l'adozione di tali disposizioni di diritto interno era fissato al 1° luglio 1996 per le disposizioni dell'art. 7 e del capitolo I, punto 1, lett. e), dell'allegato A della direttiva 85/73, al 1° gennaio 1997 per le disposizioni del capitolo II e del capitolo III, sezione II, dell'allegato A e del capitolo II dell'allegato C della direttiva 85/73 [v. art. 4, n. 1, primo comma, sub ii), come modificato con rettifica dell'11 gennaio 1997, GU L 8, pag. 32] e al 1° luglio 1997 per le altre modifiche [v. art. 4, n. 1, primo comma, sub iii)]. Il secondo comma della disposizione concedeva invece agli Stati membri un termine supplementare, che poteva giungere sino al 1° luglio 1999, per conformarsi alle disposizioni del capi-

1 — Lingua originale: l'italiano.

tolo III, sezione I, dell'allegato A della direttiva 85/73.

B — La fase precontenziosa

3. Il 5 novembre 1997, non avendo ricevuto dal governo tedesco alcuna comunicazione circa le misure di trasposizione della direttiva, la Commissione chiedeva a tale governo, in conformità dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), di presentare le proprie osservazioni entro il termine di due mesi. Con comunicazione dell'11 febbraio 1998, trasmessa con lettera della rappresentanza permanente del 17 febbraio 1998, il governo tedesco rispondeva in sostanza alla Commissione che quella parte della trasposizione che rientrava nelle competenze del governo federale era stata ultimata, mentre la parte di competenza dei *Länder* era ancora in corso, pur non mancando molto al suo completamento.

4. Constatato quindi che la trasposizione della direttiva non era ancora conclusa e che anzi, dopo il ricordato scambio di corrispondenza, non le era pervenuta dal governo tedesco nessun'altra comunicazione in merito, la Commissione emetteva il 7 agosto 1998 un parere motivato nel quale contestava a detto governo la violazione degli obblighi di cui alla direttiva e lo invitava ad adottare le necessarie misure entro un termine di due mesi. Nel corso del successivo mese di novembre la RFG replicava al parere motivato fornendo dati più aggiornati sullo stato di avanzamento della trasposizione della direttiva da parte dei *Länder*. Anche da tali dati emergeva comunque che la trasposizione non poteva ancora considerarsi ultimata.

5. Da allora nessuna ulteriore informazione veniva fornita dal governo tedesco, sicché il 24 agosto 1999, considerato che il termine indicato nel parere motivato era ampiamente scaduto, la Commissione avviava il presente procedimento.

C — Le difese del governo tedesco

6. Nella sua memoria di costituzione il governo tedesco indica che, rispetto alla situazione descritta dalla Commissione nel ricorso introduttivo, la trasposizione della direttiva ha registrato ulteriori progressi, pur non essendo ancora stata completata. Esso non contesta quindi che allo scadere del termine indicato nel parere motivato della Commissione la direttiva non fosse stata compiutamente trasposta nel proprio ordinamento; obietta solo che il ritardo non costituirebbe una violazione ad esso imputabile, e ciò per le ragioni che vengono di seguito riassunte.

7. Anzitutto, la RFG fa valere che diversi aspetti della direttiva sarebbero poco chiari o contraddittori, e comunque tali da rendere arduo il compito delle autorità federali o dei governi dei *Länder* impegnati in una corretta trasposizione della direttiva. Il

governo tedesco richiama in proposito anche una serie di incontri che le autorità federali e dei *Länder* avevano avuto con i servizi della Commissione proprio a fini di chiarimento e di concertazione per la trasposizione della direttiva. Tali incontri, svoltisi il 2 luglio e il 2 dicembre 1997 e il 24 novembre 1998, non avrebbero però condotto a risultati concreti o ne avrebbero prodotti di contraddittori.

8. Secondo il governo tedesco, anzi, proprio la Commissione avrebbe concorso ad accentuare le difficoltà, in quanto nel corso di quegli incontri sarebbero state fornite dai diversi servizi della Commissione che vi hanno partecipato interpretazioni non univoche di alcune disposizioni della direttiva. La Commissione sarebbe quindi venuta meno al dovere di leale cooperazione che le incombe in virtù dell'art. 10 CE e lederebbe ora, con il presente ricorso, la buona fede del governo tedesco.

9. Tale governo si difende, infine, invocando la pronunzia 9 settembre 1999, causa C-374/97, Feyrer (Racc. pag. I-5153), con la quale la Corte ha interpretato alcune disposizioni della direttiva 85/73 (come modificata dalla direttiva 93/118/CE del Consiglio del 22 dicembre 1993; GU L 340, pag. 15), cioè della direttiva oggetto di modifica e di codificazione da parte della direttiva ora in questione. Ad avviso di detto governo, infatti, i ritardi lamentati dalla Commissione nella trasposizione della direttiva si giustificherebbero anche in considerazione dell'esigenza di attendere la citata pronunzia pregiudiziale. Per tutti gli indicati motivi, dunque, il governo convenuto ha chiesto il rigetto del ricorso.

D — Analisi giuridica

10. Devo subito osservare che, almeno per una parte, il ricorso della Commissione non può essere accolto. Esso mira infatti a far constatare che la RFG ha mancato agli obblighi che le incombono per il fatto di non aver trasposto la direttiva, intesa nel suo complesso [2], entro i termini da essa fissati. È noto però che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata, secondo la costante giurisprudenza della Corte, con riguardo alla situazione esistente alla scadenza del termine fissato nel parere motivato [3]. Ebbene, a quella data (cioè ai primi dell'ottobre 1998), la RFG aveva ancora diversi mesi di tempo per la trasposizione delle disposizioni di cui all'allegato A, capitolo III, sezione I, della direttiva 85/73, perché per tali disposizioni, come ho ricordato più sopra, l'art. 4, n. 1, *secondo comma*, della direttiva concedeva agli Stati membri un termine più lungo (1° luglio 1999) per la trasposizione [4]. Per questa parte delle contestazioni mosse dalla Com-

2 — V. punto 15 del ricorso della Commissione.

3 — V., *ex multis*, sentenza 23 marzo 2000, causa C-327/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1851, punto 28).

4 — Osservo che la Commissione è già incorsa in un analogo errore rispetto alla direttiva qui in discussione. Mi riferisco segnatamente alle cause C-137/99 (sentenza 16 dicembre 1999, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-9009) e C-91/99 (sentenza 8 giugno 2000, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-4389), nelle quali la Corte ha respinto la parte della domanda riguardante la mancata trasposizione da parte della Grecia e del Portogallo appunto delle disposizioni di cui all'art. 4, n. 1, *secondo comma*, della direttiva (v., rispettivamente, punti 10 e 14 delle sentenze). E ciò perché in tali casi il termine di due mesi indicato nel parere motivato della Commissione era scaduto, rispettivamente, a fine settembre e a fine ottobre 1998 (v. punti 6 e 8 delle citate sentenze).

missione il ricorso va dunque, a mio avviso, dichiarato irricevibile. Esso è invece ricevibile, e in questi limiti lo esaminerò qui di seguito, per la parte che si riferisce alla mancata trasposizione delle disposizioni della direttiva di cui all'art. 4, n. 1, *primo comma*.

11. Sia pur in questo più delimitato ambito, peraltro, a me pare che le ragioni addotte dal governo tedesco per contrastare il ricorso della Commissione non possano essere accolte.

12. Devo anzitutto ricordare, e credo che già questo rilievo abbia carattere decisivo, che se una direttiva non è stata integralmente e correttamente trasposta entro il termine all'uopo stabilito, la censura di inadempimento è giustificata [5]. Nella specie, il ritardo nella trasposizione non è oggetto di contestazione. Né, d'altra parte, il governo tedesco ha invocato una situazione di forza maggiore o di impossibilità assoluta della trasposizione, vale a dire una delle rare giustificazioni che la Corte in linea di principio considera ammissibili in caso di ritardi nell'attuazione di un atto comunitario da parte di uno Stato membro [6]. Come si è detto, la RFG fa unicamente leva su asserite difficoltà interpretative sollevate dalla direttiva. Ora, a parte il dubbio che quelle difficoltà non dovevano poi essere così decisive se allo scadere del termine di cui al parere motivato della Commissione esse persistevano solo per alcuni *Länder*, resta il fatto che neppure il governo resistente ha ritenuto di poterle qualificare come suscettibili di determinare una situazione di «forza maggiore» o di «impossibilità assoluta».

13. Per scrupolo di completezza, comunque, esaminerò ugualmente nel merito gli argomenti invocati dal governo tedesco. Comincerò col rilevare che, per quanto risulta dagli atti, non è affatto chiaro quali siano le difficoltà interpretative evocate dalle autorità federali e/o dai *Länder*. Le difese della RFG appaiono in effetti su questo punto troppo generiche per consentire di comprendere esattamente in che senso e in quale misura quelle difficoltà abbiano potuto ostacolare la trasposizione della direttiva, tanto più che non risulta che da altri Stati membri siano state evocate difficoltà analoghe o comunque di tale gravità da precludere la trasposizione della direttiva [7]. Se quindi dette difficoltà fossero collegate a questioni specifiche dell'ordina-

5 — V. sentenze 23 marzo 1994, causa C-268/93, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-947, punto 6), e causa C-137/99, cit., punto 9.

6 — V. sentenze 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2629, punto 16); 10 luglio 1990, causa C-217/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2879, punto 33); 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331, punto 39, ove figurano ulteriori richiami).

7 — In effetti, in nessuno dei giudizi instaurati innanzi alla Corte per l'inadempimento della direttiva in questione sono state evocate le difficoltà di cui nel testo: oltre alle sentenze rese nelle precitate cause C-91/99 e C-137/99, v. sentenza 8 giugno 2000, causa C-190/99, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5047), nonché le conclusioni rese dall'avvocato generale Mischo nella causa C-168/99, Commissione/Spagna, dove la Commissione ha successivamente desistito dalla propria domanda.

mento tedesco, devo ricordare che per giurisprudenza costante della Corte uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico per giustificare l'inosservanza degli obblighi prescritti da una direttiva e dei termini imposti per la sua trasposizione [8]. Ma, va aggiunto, esso non può neppure invocare difficoltà connesse all'interpretazione della direttiva per farne slittare la trasposizione oltre i termini previsti [9].

14. Il governo tedesco fa peraltro valere che si era adoperato per risolvere con l'aiuto della Commissione le ricordate difficoltà interpretative e richiama con insistenza gli incontri avuti con i competenti servizi della Commissione per discutere i problemi legati alla trasposizione della direttiva. Immagino che tale insistenza miri in primo luogo a testimoniare la correttezza e la buona fede del governo resistente in questa vicenda, e la preoccupazione mi pare perfettamente comprensibile. Tuttavia, devo far notare che stante il carattere oggettivo di una procedura per infrazione [10], la buona volontà del governo dello Stato membro interessato, per quanto utile ed apprezzabile, non può certo cancellare il fatto dell'inadempimento, se inadempimento c'è stato [11]. Non solo, ma devo anche far notare che gli incontri evocati dal governo tedesco hanno avuto luogo solo in data successiva alla scadenza dei termini previsti dall'art. 4, n. 1, primo comma. Ora, è appena il caso di osservare che, in ossequio all'obbligo di cooperazione di cui all'art. 10 CE, il governo tedesco avrebbe dovuto *tempestivamente* contattare i servizi della Commissione al fine di trovare una soluzione ai problemi che esso incontrava ed eventualmente chiedere una proroga dei termini fissati nella direttiva [12].

8 — V., *ex multis*, sentenze 5 luglio 1990, causa C-42/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2821, punto 24); 10 luglio 1990, causa C-217/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2879, punto 26); 1° ottobre 1998, causa C-71/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5991, punto 17); 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719, punto 13, ove figurano ulteriori richiami); 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5047, punto 70).

9 — V. sentenza 1° marzo 1983, causa 301/81, Commissione/Belgio (Racc. pag. 467, punti 10-12). Nel senso da me indicato nel testo, v. le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa C-344/96 (sentenza 12 marzo 1998, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1165), il quale ha ritenuto, a mio avviso correttamente, che se si accettasse una diversa soluzione si consentirebbe «*agli Stati membri di sottrarsi all'obbligo di attuare tempestivamente una direttiva facendo valere dubbi, pretesi o reali, sull'interpretazione della direttiva*» (punto 12). Si aggiunga poi che, come ha osservato la stessa Corte, «*i governi degli Stati membri partecipano ai lavori preparatori delle direttive e debbono pertanto essere in grado di predisporre, nel termine stabilito i provvedimenti di legge necessari per la loro attuazione*» (v. causa 301/81, cit., punto 11).

10 — V. sentenze nella causa 301/81, cit., punto 8; 17 novembre 1993, causa C-73/92, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5997, punto 19, ove figurano ulteriori richiami); nella causa C-71/97, cit., punto 14.

11 — Ricordo che nella causa C-71/97, cit., la Corte ha precisato che «*[n]el caso in cui si sia giunti [all'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal diritto comunitario], è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte*» (punto 15).

12 — In proposito si veda la sentenza 25 novembre 1992, causa C-337/89, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-6103, punto 27), nella quale la Corte ha affermato che, *quando ne sia prevista la possibilità*, un'eventuale richiesta di proroga del termine stabilito per l'attuazione di determinate disposizioni di una direttiva dev'essere formulata entro il termine previsto per la sua trasposizione e che una richiesta tardiva non può essere presa in esame dalla Commissione (nello stesso senso, v. le citate sentenze nelle cause C-42/89, punto 23, e C-344/96, punto 9).

15. Maggiore fondamento potrebbe invece avere l'argomento su cui fa leva il governo tedesco nel lamentare una lesione della propria buona fede a causa del comportamento, definito poco cooperativo o contraddittorio, che la Commissione avrebbe tenuto nel corso dei ricordati incontri. Se infatti così fosse realmente avvenuto (e non c'è motivo di non prestar fede al governo resistente, tanto più che nelle sue memorie la Commissione non ha replicato sul punto), la diversità, se non addirittura la contraddittorietà delle indicazioni fornite in quelle occasioni dai servizi della Commissione non avrebbe certo agevolato il governo tedesco in un compito già reso arduo dalle difficoltà interne. In questo senso, le critiche indirizzate da tale governo alla Commissione non sarebbero certo ingiustificate, perché incombe ai servizi della Commissione pervenire a una posizione unitaria prima di partecipare ad incontri nei quali viene loro richiesto di collaborare alla soluzione dei problemi che la normativa comunitaria pone ad uno Stato membro. Ciò detto, resta però il fatto che il lamentato comportamento della Commissione si sarebbe verificato *dopo* la scadenza dei termini per la trasposizione della direttiva e che, comunque, esso non appare, almeno nella rappresentazione che ne è stata fornita, di gravità tale da poter giustificare la mancata trasposizione.

16. Quanto infine al richiamo effettuato dal governo tedesco alla pronunzia *Feyer* (v. paragrafo 9 delle presenti conclusioni), mi limito ad osservare che in quella causa l'ordinanza di rinvio era stata emessa il 20 ottobre 1997 ed era pervenuta alla cancelleria della Corte il successivo 3 novembre. A quella data le disposizioni della direttiva di cui al suo art. 4, n. 1, primo comma, avrebbero già dovuto essere state trasposte dalla RFG.

17. Ritengo quindi di dover concludere nel senso che l'omessa trasposizione da parte della RFG delle disposizioni di cui all'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva 96/43 costituisce una violazione degli obblighi ad essa incombenti in virtù della direttiva stessa e dell'art. 249 CE, terzo comma.

18. In base al disposto dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta richiesta. Poiché la Commissione ha concluso in questo senso e considerato che a mio avviso la RFG è soccombente in relazione alla parte principale del ricorso, propongo che la resistente sia condannata alle spese.

Conclusioni

19. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo, perciò, alla Corte di dichiarare che:

«1) non avendo adottato nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per dare attuazione alle disposizioni menzionate all'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva 96/43/CE del Consiglio del 26 giugno 1996, che modifica e codifica la direttiva 85/73/CEE per assicurare il finanziamento delle ispezioni e dei controlli veterinari degli animali vivi e di taluni prodotti di origine animale, e che modifica le direttive 90/675/CEE e 91/496/CEE, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 249 CE, terzo comma, e dell'art. 4, n. 1, primo comma, della direttiva 96/43;

2) quanto al resto, il ricorso è irricevibile;

3) la Repubblica federale di Germania è condannata alle spese».