CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'8 MARZO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Le disparità esistenti fra le norme nazionali che subordinano lo smercio o l'uso di determinate merci all'osservanza di condizioni di carattere tecnico possono ostacolare gli scambi commerciali intracomunitari. Allo scopo di eliminare tali disparità vengono emanate apposite direttive comunitarie.

Il presente procedimento concerne taluni provvedimenti comunitari relativi agli strumenti di misura.

Il 26 luglio 1971, il Consiglio emanava una direttiva quadro «per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle disposizioni comuni agli strumenti di misura ed ai metodi di controllo metrologico» (direttiva n. 71/316; GU L 202 del 6. 9. 1971, pag. 1), mirante in sostanza ad armonizzare le norme relative ai controlli cui gli strumenti di misura sono sottoposti prima dell'immissione in commercio. Essa contempla una «approvazione CEE del modello» ed una «verifica prima CEE» degli strumenti nuovi, nonché l'apposizione di un contrassegno che è valido per tutti gli Stati membri e garantisce la libera circolazione dei prodotti interessati.

Successivamente venivano emanate ulteriori direttive concernenti determinate categorie di strumenti di misura; quella che qui ci interessa è la direttiva del Consiglio 12 ottobre 1971, n. 71/347, «per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misurazioni del peso ettolitrico dei cereali» (GU L 239 del 25. 10. 1971, pag. 1). Poiché in Francia e nella Repubblica federale di Germania vigevano in materia norme differenti e nemmeno la prassi seguita negli altri Stati membri era uniforme, tale direttiva ha istituito un campione di misura: si tratta del peso ettolitrico CEE — definito all'art. 2 — il quale corrisponde al rapporto fra la massa espressa in chilogrammi ed il volume espresso in ettolitri, che si ottiene, per qualsiasi cereale, effettuando la misurazione con uno strumento e secondo un metodo conformi alla direttiva. Detto campione svolge un ruolo importante nella determinazione del prezzo d'intervento ed ha rilevanza nel commercio dei cereali. A norma dell'art. 4 della direttiva, infatti, la denominazione peso ettolitrico CEE può essere usata in commercio solo in relazione ai cereali che siano stati misurati con strumenti che possiedono i requisiti prescritti dalla stessa direttiva; per il commercio intracomunitario dei cereali, la caratteristica designata con la denominazione peso ettolitrico può essere solo il peso ettolitrico CEE sopra definito. Altre disposizioni della direttiva concernono l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione degli strumenti di misura per la determinazione del peso ettolitrico. L'art. 5 dispone che detti strumenti devono essere conformi a quanto prescritto nell'allegato II, vanno sottoposti ad approvazione CEE del modello e alla verifica prima CEE e sono muniti di marchi e contrassegni CEE. Pertanto, gli Stati membri — come prescrive l'art. 6 — non possono rifiutare, vietare o limitare la loro immissione sul mercato o in servizio. A norma dell'art. 7, infine, essi avrebbero dovuto provvedere a conformare la propria normativa a quanto disposto dalla direttiva entro 18 mesi dalla notifica di questa, cioè entro il 15 aprile 1973.

1 — Traduzione dal tedesco.

È assodato che il Regno dei Paesi Bassi non ha adempiuto tale obbligo entro il termine prescritto. Pertanto la Commissione, con lettera 14 febbraio 1975 — in cui invitava detto Stato membro a presentare osservazioni in proposito — iniziava un procedimento ex art. 169 del Trattato CEE.

Con lettera 7 aprile 1975, il rappresentante permanente dei Paesi Bassi comunicava alla Commissione che inizialmente si era voluto dare attuazione alla direttiva di cui trattasi in base ad una Convenzione Benelux stipulata l'11 marzo 1970 e ad un Protocollo modificativo del 16 marzo 1971, vale a dire mediante un accordo direttamente applicabile ed uniforme per gli Stati del Benelux. Tuttavia, ciò non era stato possibile giacché, mentre i Paesi Bassi avevano ratificato la Convenzione nel novembre 1972, il Belgio e il Lussemburgo non vi avevano provveduto né, ancora nel 1975, era dato prevedere quando l'avrebbero fatto. D'altra parte, la legge olandese del 1937 in materia di metrologia non offriva direttamente la possibilità di attuare la direttiva a livello puramente nazionale ed era pertanto necessario modificarla; si era quindi deciso di procedere in tal senso e un progetto di modifica sarebbe stato presto presentato al Consiglio dei ministri.

Il 22 dicembre 1975 la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, nel quale — fra l'altro — censurava l'omessa attuazione della direttiva e invitava il Regno dei Paesi Bassi a rimediare a tale carenza entro un mese.

Con lettera 22 gennaio 1976, il rappresentante permanente dei Paesi Bassi le rendeva noto che il progetto di modifica della legge in materia di metrologia — il quale era allegato alla lettera e contemplava disposizioni particolari per l'attuazione della direttiva — sarebbe stato presentato al Parlamento entro breve tempo. Successivamente, con lettera 27 luglio 1976, la Commissione veniva informata che il 2 giugno 1976 era stata approvata una legge di modifica della legge in materia di metrologia e che quindi il Governo olandese disponeva dei poteri necessari per dare attuazione alla direttiva. I provvedimenti di attuazione erano già in via di elaborazione; tuttavia, era prima necessario emanare — anche in relazione ad altre direttive CEE — un decreto quadro, il c.d. decreto generale in materia di metrologia CEE. Infine, con lettera 21 aprile 1977, il rappresentante permanente dei Paesi Bassi informava la Commissione circa l'andamento dei suddetti lavori e le trasmetteva il progetto di decreto quadro in base al quale avrebbero dovuto essere emanate le disposizioni di attuazione della direttiva di cui trattasi.

Poiché, tuttavia, non era ancora possibile prevedere quando dette disposizioni sarebbero state effettivamente emanate, la Commissione promuoveva il presente ricorso. Nell'atto introduttivo essa chiede che la Corte voglia accertare che il Regno dei Paesi Bassi, trascurando di mettere in vigore entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per l'attuazione della direttiva 12 ottobre 1971, ha mancato ad un obbligo impostogli dal Trattato.

A quanto risulta attualmente, la legge 2 giugno 1976 è entrata in vigore il 1° gennaio 1978 e il progetto di decreto quadro in materia di metrologia CEE è stato presentato al Consiglio dei ministri verso la fine del novembre 1977. Altri lavori necessari, relativi in particolare alle unità di misura, si trovano — com'è stato assicurato — in uno stadio avanzato e si prevede che tutti i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva citata saranno emanati entro la prima metà del 1978.

Da quanto sopra risulta chiaramente che il termine fissato dalla direttiva 12 ottobre 1971 è scaduto senza che i Paesi Bassi abbiano emanato le disposizioni

necessarie per la sua attuazione; del pari, è fuor di dubbio che la normativa olandese non è tuttora conforme a quanto prescritto dalla stessa direttiva. Tenuto conto della giurisprudenza della Corte relativa a casi analoghi, dalla quale si evince che le direttive sono vincolanti per gli Stati membri e che i termini da esse stabiliti devono essere rispettati al fine di evitare disparità fra le varie normative nazionali (cfr. ad esempio le sentenze 26 febbraio 1976, causa 52/75, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana e 22 settembre 1976, causa 10/76, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana; Racc. 1976, pagg. 277 e, rispettivamente, 1359), se ne deve concludere che la domanda della Commissione va accolta.

Manifestamente, però, il Governo olandese non condivide interamente questo punto di vista; pertanto, è necessario, per dissipare ogni dubbio sulla questione, esaminare gli argomenti da esso addotti a sua difesa.

1. In primo luogo, il governo dei Paesi Bassi sostiene che il presente ricorso, come strumento di pressione, non era indispensabile; esso sottolinea che le autorità olandesi non sono rimaste inerti, ma hanno avviato i lavori necessari per dare attuazione alla direttiva e si stanno adoperando attivamente per portarli a termine; inoltre, la Commissione ne è stata regolarmente informata, come risulta dalle comunicazioni 7 aprile 1975, 22 gennaio 1976, 27 luglio 1976 e 21 aprile 1977 del Governo olandese.

Il convenuto, tuttavia, non tiene conto del fatto che la Commissione non deve provare di aver interesse ad instaurare un procedimento ex art. 169 del Trattato CEE. Ciò che conta è che lo Stato membro interessato abbia o no ottemperato all'ingiunzione della Commissione entro il termine fissato nel parere motivato. Tutt'al più la Commissione può tener conto anche della situazione esistente a tale data oppure del se vi siano motivi per ritenere che i provvedimenti sollecitati entreranno in vigore entro breve tempo.

A questo proposito, la situazione, nel caso di specie, è chiarissima: è assodato che, nel periodo dicembre 1975 - gennaio 1976, il Governo olandese non aveva dato inizio neppure alla prima delle tre fasi in cui si articola il procedimento di attuazione della direttiva. La legge di modifica della legge in materia di metrologia è stata varata solo il 2 giugno 1976 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1978. Per quanto concerne la seconda fase, cioè l'emanazione di un provvedimento quadro d'attuazione (decreto generale in materia di metrologia CEE), risulta che il relativo progetto è stato presentato al Consiglio dei ministri verso la fine del novembre 1977. È noto che detto provvedimento non è entrato in vigore e che le disposizioni particolari per l'attuazione della direttiva (terza fase) non sono state ancora emanate, né a tutt'oggi è possibile prevedere con certezza quando entreranno in vigore.

Tenuto conto di tale situazione e del fatto che la direttiva di cui trattasi avrebbe dovuto trovare attuazione al più tardi entro il 15 aprile 1973, non vedo davvero come si possa contestare alla Commissione il diritto di agire in giudizio.

2. Il Governo dei Paesi Bassi si è richiamato, in secondo luogo, al lungo e complicato iter legislativo che, in base al diritto olandese, è necessario seguire per dare attuazione alla direttiva. Esso ha dichiarato che innanzitutto si era tentato di trovare una soluzione nell'ambito della già citata Convenzione Benelux; tale soluzione, tuttavia, ha dovuto essere scartata a causa della mancata ratifica della Convenzione da parte del Belgio e del Lussemburgo. Si è quindi deciso di far ricorso a strumenti legislativi puramente interni, ma ciò comporta l'applicazione di un

programma articolato in tre fasi: in primo luogo, la modifica della legge in materia di metrologia, quindi l'adozione, in base alla legge emendata, di un decreto quadro — in relazione anche ad altre direttive — e finalmente l'emanazione di norme particolari di attuazione. Il Governo olandese ha inoltre sottolineato che non tutte le direttive comunitarie possono essere attuate con la medesima facilità tenuto conto della direttiva quadro del Consiglio 26 luglio 1971.

Nemmeno questa giustificazione mi sembra accettabile.

— Per quanto concerne, innanzitutto, la Convenzione Benelux, non è stato dichiarato ch'essa esclude provvedimenti nazionali unilaterali; in realtà, come abbiamo appreso in corso di causa, la direttiva di cui trattasi è stata nel frattempo attuata in Belgio e Lussemburgo. Anche ammettendo che inizialmente possa essere apparso opportuno cercare una soluzione nell'ambito della suddetta Convenzione, è impossibile che ciò abbia richiesto tanto tempo da costringere le autorità olandesi ad attendere sino alla fine del 1975 prima di scegliere un'altra via per dare attuazione alla direttiva.

— Quanto all'argomento secondo cui l'emanazione dei provvedimenti di attuazione della direttiva specifica 12 ottobre 1971 risulterebbe particolarmente difficile a causa della direttiva quadro 26 luglio 1971, esso non è sufficientemente motivato. Inoltre è lecito ritenere che all'atto dell'adozione della direttiva — che andava approvata all'unanimità — si sia tenuto conto della suddetta circostanza; il termine di 18 mesi fissato per l'attuazione della direttiva dev'essere apparso a tutti gli interessati sufficiente per l'emanazione delle necessarie disposizioni nazionali in materia. Peraltro, un eventuale errore a questo proposito avrebbe potuto essere corretto mediante una domanda mirante alla proroga del termine.

— Per quanto riguarda infine il procedimento articolato in tre fasi che sarebbe necessario, in base al diritto olandese, per dare attuazione alla direttiva, la Commissione ha in primo luogo — e giustamente — ricordato che secondo la giurisprudenza della Corte uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza di obblighi e di termini contemplati dal diritto comunitario (vedasi, ad esempio, la sentenza 8 febbraio 1973, causa 30/72, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana; Racc. 1973, pag. 161). Inoltre, c'è da chiedersi se fosse davvero indispensabile seguire un procedimento così lungo e complicato e se non sarebbe invece stato possibile emanare un apposito regolamento per l'attuazione della direttiva in attesa della modifica della legge in materia di metrologia. A quanto pare, il Governo olandese ha seguito questa via in relazione ad altre direttive e, a suo avviso, avrebbe potuto farlo ancora — se ho capito bene — fino alla ratifica della Convenzione Benelux. Comunque, anche se effettivamente non fosse stato possibile seguire una via diversa per dare attuazione alla direttiva, è certo che anche un procedimento così complicato, se avviato tempestivamente, sarebbe stato perfezionato molto tempo prima dell'emanazione del parere motivato della Commissione e della scadenza del termine ivi stabilito.

3. Non resta ora che occuparci di un'ultima questione sollevata dal Governo olandese. Esso ha sottolineato che, secondo la giurisprudenza della Corte, il giudizio sulla gravità della mancata attuazione di una direttiva da parte di uno Stato membro dipende dal se tale mancanza comporti discriminazioni, e l'importanza del rispetto dei termini stabiliti risiede unicamente nel fatto che solo in tal modo è garantita l'efficacia dei provvedimenti comunitari; orbene, per quanto concerne la direttiva

di cui trattasi, si deve constatare che l'assenza dei relativi provvedimenti d'attuazione nei Paesi Bassi non ha alcuna incidenza negativa sul mercato comune.

In primo luogo, infatti, non esistono in diritto olandese, in relazione alla materia disciplinata dalla suddetta direttiva, norme che possano comportare discriminazioni negli scambi intracomunitari; le autorità olandesi non si oppongono allo smercio o all'uso di strumenti di misura per la determinazione del peso ettolitrico dei cereali; peraltro, siffatti strumenti non sono fabbricati nei Paesi Bassi e finora non è stata presentata ai servizi competenti olandesi alcuna domanda di omologazione.

Un'altra ragione per cui — sempre secondo il Governo olandese — si deve escludere che la mancata attuazione della direttiva influisca negativamente sul mercato comune sta nel fatto che nei Paesi Bassi è già da lungo tempo in uso un campione di misura analogo a quello contemplato dalla stessa direttiva. L'Associazione reale «Het Comité van Graanhandelaren», che raggruppa i commercianti olandesi di cereali, possiede lo strumento campione e lo usa per determinare il peso ettolitrico in caso di controversia o — su domanda — in altri casi. Inoltre, le norme che disciplinano l'attività dell'ente olandese d'intervento per quanto concerne l'acquisto dei cereali demandano la determinazione del peso ettolitrico alla suddetta Associazione.

A mio avviso, tale argomento riposa su un equivoco di fondo: la giurisprudenza invocata dal Governo olandese non può essere interpretata nel senso che per quanto concerne l'attuazione di una direttiva comunitaria può avere rilevanza la questione del se, in mancanza del prescritto adeguamento del diritto interno, sussistano effettivamente discriminazioni oppure se già prima dell'attuazione della direttiva esista, almeno de facto, una situazione tutto sommato analoga a quella che la direttiva stessa intende creare. Come la Corte ha più volte sottolineato, le direttive, a norma del Trattato, vincolano gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere. Esse richiedono pertanto un'adeguata modifica della situazione giuridica qualora questa non sia già pienamente conforme al precetto comunitario. Manifestamente, però, questo non è il caso della fattispecie, giacché lo stesso Governo olandese — come dimostrano i lavori d'ampia portata intrapresi per dare attuazione alla direttiva di cui trattasi — ritiene necessario modificare la normativa nazionale in materia. In una simile situazione, ciò che unicamente può contare ai fini dell'apertura di un procedimento ex art. 169 del Trattato è che la modifica — ritenuta indispensabile — della situazione giuridica avvenga o no entro il termine stabilito; altre considerazioni, relative alla concreta incidenza della situazione giuridica esistente, appaiono invece del tutto fuori luogo.

A parte ciò, c'è da dubitare seriamente che la mancata attuazione della direttiva non abbia, o — ciò che a mio avviso è già sufficiente — non possa avere, ripercussioni negative sul funzionamento del mercato comune.

Per quanto concerne la realizzazione della libera circolazione degli strumenti di misura prescritti dalla direttiva, va considerato che il diritto olandese non contempla alcuna procedura di omologazione o di controllo per tali strumenti, cioè che nei Paesi Bassi non esiste, per dirla con la Commissione, la necessaria infrastruttura amministrativa. Ciò significa che siffatti strumenti non possono essere fabbricati in tale paese e smerciati in altri Stati membri a meno che — ma questo va considerato come un ostacolo — la procedura di omologazione prescritta dalla direttiva non venga effettuata in un altro Stato membro. L'attuale situazione giuridica può quindi ostacolare completamente lo sviluppo della produzione degli strumenti di cui trattasi nei Paesi Bassi e, di conse-

guenza, incide certamente in maniera rilevante sul funzionamento del mercato comune.

Quanto poi al campione di misura CEE, non deve dimenticarsi che, in base alla direttiva, nel commercio intracomunitario può essere usato solo il peso ettolitrico CEE e la denominazione «peso ettolitrico CEE» è ammessa unicamente in relazione ai cereali misurati con strumenti che possiedano i requisiti prescritti dalla stessa direttiva e siano muniti di un contrassegno attestante l'avvenuta omologazione. Ciò, manifestamente, richiede l'emanazione di una normativa interna chiara e precisa, che non può essere surrogata da una prassi commerciale nazionale conforme ai dettami della direttiva né dal fatto che l'associazione dei commercianti di cereali possieda uno strumento campione.

Ritengo pertanto che nemmeno le osservazioni del Governo olandese relative alle ripercussioni concrete del mancato adeguamento del diritto interno alla direttiva costituiscano una giustificazione adeguata e possano far apparire il ricorso infondato.

Da quanto sopra considerato deriva necessariamente che la domanda della Commissione è fondata. La Corte deve pertanto accoglierla e dichiarare che il Governo olandese, omettendo di porre in vigore entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per l'attuazione della direttiva del Consiglio 12 ottobre 1971, ha mancato ad un obbligo impostogli dal Trattato. Le spese del giudizio, come richiesto dalla Commissione, vanno poste a carico del convenuto.