SENTENZA DELLA CORTE
DELL'11 APRILE 1978 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Metrologia»

Causa 100/77

Massime

Stati membri — Obblighi — Trasgressione — Giustificazione — Inammissibilità (Trattato CEE, art. 169)

Uno Stato membro non può invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

Nella causa 100/77,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, avvocato Armando Toledano-Laredo, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità d'agente, assistito dall'avvocato dello Stato Arturo Marzano, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana non ha osservato gli obblighi ad essa imposti dalle direttive del Consiglio nn. 71/316/CEE, 71/317/CEE, 71/318/CEE, 71/347/CEE,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

71/349/CEE, 71/354/CEE, 73/360/CEE, 73/362/CEE e 74/148/CEE, nonché dalla direttiva della Commissione n. 74/331/CEE, relative al ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore degli strumenti di misura,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il Consiglio e la Commissione adottavano, nel periodo che va dal 1971 al 1974, dieci direttive concernenti il ravvicinamento delle legislazioni nel settore degli strumenti di misura. Le autorità italiane non emanavano tempestivamente i provvedimenti contemplati dalle suddette direttive, lasciando scadere i termini fissati nelle medesime (le date di scadenza erano comprese fra il 29 gennaio 1973 ed il 6 settembre 1975).

Constatata l'inerzia delle autorità italiane, la Commissione invitava, con lettera del 14 febbraio 1975, il Governo italiano a presentare entro un mese le proprie osservazioni ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE (questa prima lettera concerneva soltanto le prime otto direttive, l'ultima delle quali avrebbe dovuto venire attuata entro il 21 aprile 1973). Essa prorogava poi il termine di risposta senza alcun risultato.

Il 15 ottobre 1975 la Commissione invitava il Governo italiano a presentare entro un mese le proprie osservazioni in merito all'inerzia mostrata dopo l'entrata in vigore di altre quattro direttive, di cui una della Commissione (che avrebbero dovuto essere applicate entro varie scadenze dal 21 maggio 1975 al 21 giugno 1975).

Il 1° dicembre 1975 il ministro italiano dell'industria annunciava di aver presentato al Parlamento due disegni di legge corrispondenti al contenuto delle quattro direttive ed auspicava un rapido

svolgimento del loro «iter parlamentare».

Il 22 dicembre 1975 un parere motivato concernente le prime otto direttive veniva inviato alle autorità italiane, che ne accusavano ricevuta il 5 gennaio 1976.

Il 4 giugno 1976 la Commissione formulava un secondo parere motivato concernente le altre quattro direttive.

Il 28 luglio 1977 la Commissione proponeva un ricorso volto a far constatare l'inadempimento di otto delle dodici direttive in esame, tralasciando le due direttive del Consiglio sui contatori di liquidi che erano state prese in considerazione nel primo parere motivato.

Con lettera pervenuta in cancelleria il 16 settembre 1977, il ministero degli affari esteri italiano comunicava alla Corte quanto segue:

«Il Governo italiano, rappresentato dall'agente del Governo ambasciatore Adolfo Maresca, preso atto dell'azione promossa dalla Comunità europea ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, per la mancata attuazione delle direttive del Consiglio nn. 71/316/CEE, 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/318/CEE, 71/349/CEE, 71/354/CEE, 73/360/CEE, 73/362/CEE e 74/148/CEE e della direttiva della Commissione n. 74/331/CEE, relative al ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore degli strumenti di misura, fa presente il proprio proposito di accelerare al massimo le procedure già da tempo in corso per la recezione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno e ciò con l'auspicio che possa, quanto prima, la domanda della Commissione rimanere superata dall'intervenuta cessazione della materia del contendere.»

Con lettera dell'11 novembre 1977, la Commissione, pur prendendo atto dello scritto del Governo italiano, precisava:

«Circa la procedura, la Commissione dichiara di rinunciare alla presentazione di una replica.

Essa richiede pertanto il passaggio alla fase orale.»

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — I mezzi e gli argomenti delle parti

Le ragioni dell'eventuale inadempimento rimproverato al Governo italiano sono state illustrate da quest'ultimo in numerosi documenti e particolarmente in un telegramma inviato alla Commissione il 22 luglio 1976:

«Recepimento in legislazione nazionale predette direttive può essere attuato unicamente at mezzo apposita legge. A tale scopo come comunicato con nota 22 gennaio 1976 n. 484 erano stati portati at esame parlamento sesta legislatura due disegni legge. Scioglimento anticipato comere habet comportato arresto iter anzidetti disegni legge che potrà essere ripreso solo con inizio attività legislativa camere elette con votazioni 20 giugno u. s. est pertanto indispensabile poter disporre opportuna proroga termine fissato ecc. . . .».

La *Commissione* ricorda che, come ha riconosciuto più volte la Corte, in particolare nella sentenza 52/75 (Commissione/Repubblica italiana, 26 febbraio 1976, Racc. 1976, pag. 277), è necessario far rispettare l'obbligo di dare attuazione alle direttive. In risposta all'argomento tratto dalla lentezza delle procedure parlamentari, la Commissione sottolinea che «la giurisprudenza della Corte mette, inoltre, in evidenza che gli Stati membri non possono invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno né circostanze che si verifichino in sede nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie».

Nel merito, la Commissione ricorda gli scopi delle direttive di cui trattasi. Dopo

aver soppresso con decisione del 26 luglio 1966 (GU 21 settembre 1966, n. 165, pag. 2971) i dazi doganali e le restrizioni quantitative fra gli Stati membri per i prodotti diversi da quelli enumerati nell'allegato II del Trattato CEE, il Consiglio ha approvato (GU 17 giugno 1969, n. C 76, pag. 1) un programma generale per l'eliminazione degli ostacoli tecnici riguardanti gli scambi di prodotti industriali, le derrate alimentari ed il reciproco riconoscimento dei controlli. Nell'ambito del suddetto programma sono state poi emanate le direttive di cui la Commissione illustra il contenuto:

— la direttiva del Consiglio n. 71/316/CEE del 26 luglio 1971 (GU 6 settembre 1971, n. L 202, pag. 1), modificata dagli artt. 29 e 30 e dai corrispondenti allegati dell'Atto d'adesione, che concerne il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle disposizioni comuni agli strumenti di misura e ai metodi di controllo metrologico;

— la direttiva del Consiglio n. 71/317/CEE del 26 luglio 1971 (GU 6 settembre 1971, n. L 202, pag. 14), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai pesi parallelepipedi di precisione media da 5 a 50 chilogrammi ed ai pesi cilindrici di precisione media da 1 grammo a 10 chilogrammi;

— la direttiva del Consiglio n. 71/318/CEE del 26 luglio 1971 (GU 6 settembre 1971, n. L 202, pag. 21), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di volume di gas;

— la direttiva del Consiglio n. 71/347/CEE del 12 ottobre 1971 (GU 25 ottobre 1971, n. L 239, pag. 1), modificata dall'art. 29 e dall'allegato I dell'Atto d'adesione, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla misurazione del peso ettolitrico dei cereali;

— la direttiva del Consiglio n. 71/349/CEE del 12 ottobre 1971 (GU 25 ottobre 1971, n. L 239, pag. 15), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla stazzatura delle cisterne di natanti;

— la direttiva del Consiglio n. 71/354/CEE del 18 ottobre 1971 (GU 29 ottobre 1971, n. L 243, pag. 29), modificata dall'art. 29 e dall'allegato I dell'Atto d'adesione, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle unità di misura; gli obblighi e i divieti contenuti in tale direttiva e nei suoi allegati riguardano gli strumenti di misura impiegati, le misurazioni effettuate e le indicazioni di grandezza espresse in unità utilizzate nel circuito economico, nei settori della sanità e della sicurezza pubblica, nonché le operazioni di carattere amministrativo;

— la direttiva del Consiglio n. 73/360/CEE del 19 novembre 1973 (GU 5 dicembre 1973, n. L 335, pag. 1), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli strumenti per pesare a funzionamento non automatico;

— la direttiva del Consiglio n. 73/362/CEE del 19 novembre 1973 (GU 5 dicembre 1973, n. L 335, pag. 56), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure lineari materializzate;

— la direttiva del Consiglio n. 74/148/CEE del 4 marzo 1974 (GU 28 marzo 1974, n. L 84, pag. 3), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai pesi da 1 mg a 50 kg di precisione superiore alla precisione media;

— la direttiva della Commissione n. 74/331/CEE del 12 giugno 1974 (GU 12 luglio 1974, n. L 189, pag. 9) per l'adeguamento al progresso tecnico della direttiva del Consiglio del 26 luglio 1971 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di volume di gas.

Il penultimo articolo di ciascuna delle nove direttive del Consiglio fissa un termine di 18 mesi, decorrenti dalla notifica, entro il quale gli Stati membri devono adempiere agli obblighi loro incombenti. Per la direttiva della Commissione il termine è di 12 mesi.

I termini fissati alla Repubblica italiana per conformarsi alle direttive sono venuti a scadenza fra il 29 gennaio 1973 ed il 6 settembre 1975.

La Commissione ricorda poi le diverse fasi della procedura sopra riassunta.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 14 marzo 1978 la *Commissione* s'è richiamata alle proprie osservazioni scritte.

Il *Governo italiano* ha insistito sull'influenza che la situazione politica ha potuto esercitare sul protrarsi della violazione in esame.

Esso ha d'altronde accennato alla possibilità che le direttive siano illegittime, astenendosi tuttavia dall'avanzare formalmente questo argomento.

Esso ha spiegato che un decreto-legge, mirante a porre l'Italia in regola con i suoi obblighi, verrà emanato non appena sarà stato costituito il futuro governo ed ha, ancora una volta, sollecitato la sospensione del procedimento per consentire l'adozione di tale decreto ed evitare una condanna.

Lo stesso giorno l'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 2 agosto 1977 la Commissione ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana, non avendo adottato nei termini prescritti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per conformarsi alle direttive del Consiglio nn. 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148 e alla direttiva della Commissione n. 74/331, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore degli strumenti di misura, è venuta meno ad un obbligo che le incombe in forza del Trattato.

2 Le predette direttive fanno parte d'una serie di provvedimenti relativi agli strumenti di misura espressamente contemplati dal «Programma generale per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri» approvato dal Consiglio il 28 maggio 1969 (GU n. C 76, pag. 1);

3 al programma generale di cui sopra veniva data attuazione con la direttiva di base n. 71/316/CEE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle disposizioni comuni agli strumenti di misura ed ai metodi di controllo metrologico (GU n. L 202, pag. 1). Tale direttiva, emanata dal Consiglio il 26 luglio 1971 e più tardi modificata dagli artt. 29 e 30 e dai corrispondenti allegati dell'Atto d'adesione intende essenzialmente armonizzare le disposizioni nazionali relative ai controlli dei precitati strumenti e si ispira al principio fondamentale del reciproco riconoscimento dei controlli;

4 in questo quadro generale la direttiva del Consiglio n. 71/317/CEE del 26 luglio 1971 (GU 6 settembre 1971, n. L 202, pag. 14), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai pesi parallelepipedi di precisione media da 5 a 50 chilogrammi ed ai pesi cilindrici di precisione media da 1 grammo a 10 chilogrammi e la direttiva del Consiglio n. 71/318/CEE del 26 luglio 1971 (GU 6 settembre 1971, n. L 202, pag. 21) concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di volume di gas stabiliscono le prescrizioni tecniche di realizzazione e di funzionamento rispettivamente la prima per i pesi parallelepipedi e per i pesi cilindrici di precisione media e la seconda per i contatori di volume di gas;

5 la direttiva del Consiglio n. 71/347/CEE del 12 ottobre 1971 (GU 25 ottobre 1971, n. L 239, pag. 1), modificata dall'art. 29 e dall'allegato I dell'Atto d'adesione, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla misurazione del peso ettolitrico dei cereali, definisce una caratteristica speciale denominata «peso ettolitrico CEE» e fissa le prescrizioni tecniche degli strumenti campione necessari per stabilire questo valore di riferimento nell'ambito dei controlli previsti dalla direttiva n. 71/316/CEE;

6 la direttiva del Consiglio n. 71/349/CEE del 12 ottobre 1971 (GU 25 ottobre 1971, n. L 239, pag. 15), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla stazzatura delle cisterne di natanti, definisce le prescrizioni comunitarie relative al metodo di stazzatura volte a garantire che le cisterne — compresi i serbatoi di combustibile liquido — dei natanti adibiti alla navigazione interna e al cabotaggio nazionale e internazionale, stazzate con questo metodo, diano in maniera durevole e con sufficiente precisione la misura della quantità di liquido trasportata;

7 la direttiva del Consiglio n. 71/354/CEE del 18 ottobre 1971 (GU 29 ottobre 1971, n. L 243, pag. 29), modificata dall'art. 29 e dall'allegato I dell'Atto d'adesione, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle unità di misura, sottolinea l'interdipendenza tra le norme relative alle unità di misura e quelle concernenti gli strumenti di misura ed armonizza le disposizioni nazionali per consentire l'applicazione coordinata delle direttive comunitarie già adottate e da emanare nel settore degli strumenti di misura e dei metodi di controllo metrologico;

8 la direttiva del Consiglio n. 73/360 CEE del 19 novembre 1973 (GU 5 dicembre 1973, n. L 335, pag. 1), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli strumenti per pesare a funzionamento non automatico, fissa le prescrizioni tecniche di realizzazione e di funzionamento per questo tipo di strumenti;

9 la direttiva del Consiglio n. 73/362/CEE del 19 novembre 1973 (GU 5 dicembre 1973, n. L 335, pag. 56), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure lineari materializzate, fissa le prescrizioni tecniche cui debbono essere conformi le misure lineari per poter essere importate, poste in commercio e utilizzate dopo aver subito i controlli ed essere state munite dei marchi e dei contrassegni previsti;

10 la direttiva del Consiglio n. 74/148/CEE del 4 marzo 1974 (GU 28 marzo 1974, n. L 84, pag. 3), concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai pesi da 1 milligrammo a 50 chilogrammi di precisione superiore alla precisione media, fissa le prescrizioni tecniche alle quali devono soddisfare i pesi di precisione per poter essere liberamente immessi sul mercato e posti in servizio dopo aver subito i controlli ed essere stati muniti dei marchi e contrassegni previsti di verifica prima CEE;

11 infine la direttiva della Commissione n. 74/331/CEE del 12 giugno 1974 (GU 12 luglio 1974, n. L 189, pag. 9) per l'adeguamento al progresso tecnico della direttiva del Consiglio del 26 luglio 1971 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di volume di gas modifica la direttiva n. 71/318/CEE tenuto conto dell'evoluzione tecnica del settore e dell'eventualità che l'elemento di controllo di un contatore di volume di gas permetta la lettura fotoelettrica del numero di giri effettuati.

12 Il penultimo articolo di ciascuna delle nove direttive del Consiglio testé citate fissa un termine di 18 mesi, decorrente dalla notifica, entro il quale gli Stati membri devono adempiere agli obblighi loro incombenti;

13 questo termine è di 12 mesi per quanto riguarda la direttiva della Commissione;

14 le direttive venivano notificate alla Repubblica italiana alle seguenti date:

— il 29 luglio 1971 per le direttive nn. 71/316/CEE, 71/317/CEE e 71/318/CEE,

— il 15 ottobre 1971 per le direttive nn. 71/347/CEE e 71/349/CEE,

— il 21 ottobre 1971 per la direttiva n. 71/354/CEE,

— il 21 novembre 1973 per le direttive nn. 73/360/CEE e 73/362/CEE,

— il 6 marzo 1974 per la direttiva n. 74/148/CEE

e

— il 21 giugno 1974 per la direttiva n. 74/331/CEE;

15 i termini fissati alla Repubblica italiana per conformarsi alle direttive sono quindi venuti a scadenza tra il 29 gennaio 1973 e il 6 settembre 1975.

16 La Commissione richiamava, con comunicazioni del 22 novembre 1972, 1° febbraio 1973 e 26 febbraio 1974, per quanto concerneva le direttive emanate dal Consiglio nel 1971 (nn. 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354), e con comunicazioni del 19 e 20 marzo, nonché del 3 giugno 1975, per quanto concerneva le direttive del 1973 e del 1974 (73/360, 73/362, 74/148), l'attenzione delle autorità italiane sulla necessità di adottare tempestivamente le misure previste dalle direttive;

17 il 22 dicembre 1975 e il 4 giugno 1976 la Commissione emetteva un parere motivato, invitando la Repubblica italiana ad adottare, entro il termine d'un mese, i provvedimenti necessari per l'attuazione delle direttive in oggetto.

18 Il 22 gennaio 1976 il Governo italiano informava la Commissione dell'avvenuta presentazione al Parlamento dei disegni di legge relativi al recepimento delle direttive nella legislazione italiana;

19 il 22 luglio 1976 esso comunicava che la fine anticipata della VI legislatura aveva reso caduchi i disegni di legge portati all'esame del Parlamento e chiedeva una proroga del termine fissato nel parere motivato, assicurando che si sarebbe provveduto alla sollecita definizione della vertenza.

20 Nessuna ulteriore notizia perveniva dopo tale data alla Commissione che, il 28 luglio 1977, adiva la Corte di giustizia affinché fosse constatato l'inadempimento.

21 Alla convenuta, che non nega gli inadempimenti di cui le è fatto carico, non è consentito invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie;

22 di conseguenza, non avendo adottato nei termini prescritti i provvedimenti necessari per ottemperare alle direttive del Consiglio nn. 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148, ed alla direttiva della Commissione n. 74/331, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore degli strumenti di misura, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo che le incombe in forza del Trattato.

Sulle spese

23 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese, se la controparte lo ha richiesto;

24 la convenuta è rimasta soccombente;

25 essa va dunque condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **La Repubblica italiana, non avendo adottato nei termini prescritti i provvedimenti necessari per ottemperare alle direttive del Consiglio nn. 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148, ed alla direttiva della Commissione n. 74/331, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore degli strumenti di misura, è venuta meno ad un obbligo che le incombe in forza del Trattato.**

2° **La convenuta è condannata alle spese.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 aprile 1978.

Il Cancelliere
A. Van Houtte

Il Presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 14 MARZO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il procedimento nel cui ambito devo oggi formulare le mie conclusioni verte sull'attuazione di misure comunitarie che contemplano il ravvicinamento di norme nazionali al fine di agevolare la libera circolazione delle merci nel settore degli strumenti di misura.

1 — Traduzione dal tedesco.