Nella causa 52/75;

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico dottor Cesare Maestripieri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il dott. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, bâtiment CFL, place de la Gare,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dal vice avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la sede dell'ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'inadempimento, da parte della Repubblica italiana, degli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 43 della direttiva del Consiglio 29 settembre 1970, n. 70/458, relativa al commercio delle sementi di ortaggi,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

Mentre, in concomitanza con la graduale attuazione del mercato comune e della

politica agricola comune, andavano man mano scomparendo i tradizionali ostacoli agli scambi di prodotti agricoli nell'ambito della Comunità, le istituzioni comunitarie consideravano che la disparità delle norme vigenti nei vari Stati membri influisse negativamente sulle capacità concorrenziali dei produttori, fra l'altro per quanto riguarda quel fattore essenziale che è costituito, nell'agricoltura moderna, dalle sementi.

Il Consiglio adottava perciò, il 14 giugno 1966, le prime direttive in questo settore, relativamente al commercio delle principali sementi e piante agricole: sementi di barbabietole, di piante foraggere, di cereali e tuberi-seme di patate. Queste direttive miravano essenzialmente a facilitare il commercio, nella Comunità, delle sementi che offrissero le migliori garanzie quanto alla resa ed alla qualità dei raccolti; esse partono dal principio che possono soddisfare le esigenze di una moderna agricoltura solo le sementi sistematicamente selezionate e che presentano, perciò, ben determinate caratteristiche. Data la diversità dei sistemi nazionali di certificazione e di garanzia dell'identità e della purezza dei tipi e delle varietà, nonché di controllo fitosanitario, si trattava, in particolare, di organizzare il settore delle sementi e delle piante, al fine di realizzare la loro libera circolazione, generalizzando e unificando i vari sistemi di certificazione.

Gli stessi principi venivano applicati nel settore dell'orticoltura, che presenta particolare rilievo nell'agricoltura comunitaria. Poiché risultati soddisfacenti nella coltivazione degli ortaggi dipendono in ampia misura dall'utilizzazione di sementi adeguate, si considera che una maggiore produttività nell'orticultura comunitaria poteva essere ottenuta soltanto mediante applicazione, da parte degli Stati membri, di norme unificate e il più possibile rigorose circa la scelta delle varietà ammesse alla certificazione, al controllo e al commercio.

Basandosi sugli artt. 43 e 100 del trattato CEE, Consiglio adottava quindi, il 29 settembre 1970, la direttiva n. 70/458, «relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi» (GU n. L 225, pag. 7; versione codificata, che tiene conto delle successive modifiche, in GU 1974, n. C 66, pag. 62).

Tale direttiva constata la necessità di compilare, in base a cataloghi nazionali, un catalogo comune delle varietà delle specie di ortaggi. Tutti gli Stati membri avrebbero perciò dovuto compilare uno o più cataloghi nazionali delle varietà ammesse, nel rispettivo territorio, alla certificazione, al controllo ed al commercio; detti cataloghi avrebbero dovuto essere compilati secondo regole uniformi, affinché le varietà ammesse fossero distinte, stabili e sufficientemente omogenee. L'ammissione di una varietà poteva risultare unicamente da controlli ufficiali eseguiti, in ciascuno Stato membro, in base a criteri ed a condizioni minime di esecuzione unificati.

Le disposizioni uniformi relative alla certificazione, da parte delle autorità nazionali, delle varie sementi di ortaggi definiscono i requisiti che dette sementi devono possedere per essere classificate come «sementi di base», prodotte sotto la responsabilità del costitutore o del selezionatore secondo rigorosi metodi di selezione, o come «sementi certificate», provenienti in genere da sementi di base. Per un certo periodo transitorio, era altresì autorizzato il commercio di «sementi standard» controllate; queste dovevano presentare anch'esse caratteristiche minime quanto all'identità e alla purezza della varietà, sottoposte soltanto a posteriori a controllo ufficiale effettuato in campo, mediante sondaggi.

La direttiva n. 70/458 dispone inoltre che le sementi rispondenti alle condizioni da essa stabilite, fra l'altro in materia di certificazione, imballaggio e contrassegno, devono essere soggette — fatta salva l'applicazione dell'art. 36 del trattato — unicamente alle limitazioni poste, quanto al commercio, dalle norme comunitarie.

L'art. 43 faceva obbligo agli Stati membri di porre in vigore, non oltre il 1° luglio

1972, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quanto stabilito dalla direttiva, e di informarne immediatamente la Commissione.

Il 21 dicembre 1973, la Commissione richiamava l'attenzione del governo della Repubblica italiana sul fatto che le modifiche da apportare alla legislazione nazionale per renderla conforme alla direttiva non risultavano esser state adottate nè applicate. Sostenendo, perciò, che la Repubblica italiana era venuta meno ad uno dei suoi obblighi, la Commissione chiedeva al governo italiano, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, di farle conoscere, entro il termine di un mese, le sue osservazioni in proposito.

Il 12 marzo 1974, la rappresentanza permanente della Repubblica italiana a Bruxelles comunicava alla Commissione che le norme di carattere generale contenute nella direttiva n. 70/458, relative fra l'altro alla confezione dei prodotti, alle caratteristiche merceologiche minime consentite per la loro messa in commercio ed alle prescrizioni fitosanitarie, erano già state introdotte nella legislazione italiana; che era stato istituito il registro delle varietà delle specie ortive; che un disegno di legge per recepire nell'ordinamento interno le disposizioni sulle sementi ortive contenute nella direttiva era stato trasmesso al Consiglio dei ministri per la relativa approvazione.

Il 13 novembre 1974, la Commissione emetteva un parere motivato circa la mancata applicazione della direttiva n. 70/458, parere notificato al governo della Repubblica italiana il 16 novembre successivo.

Vi si constatava che il termine previsto dall'art. 43 della direttiva era scaduto senza che la Commissione fosse stata informata dell'adozione di tutti i provvedimenti necessari per adeguare la normativa nazionale alla direttiva. In particolare, mancavano ancora gli elementi essenziali relativi:

« a) alla compilazione di cataloghi nazionali delle varietà delle specie di ortaggi e alle modalità d'inclusione delle varietà in detti cataloghi (artt. 3-15 della direttiva);
b) alla classificazione delle sementi (artt. 2 e 20 della direttiva);
c) ai criteri di commercializzazione delle sementi «strandard» (artt. 24-26 della direttiva);
d) all'abolizione delle restrizioni che limitano la commercializzazione delle sementi conformi alle norme della direttiva (art. 16, paragrafo 1 e art. 30).»

La Repubblica italiana veniva invitata ad adottare i necessari provvedimenti entro il termine di 60 giorni.

Con atto depositato in cancelleria il 10 giugno 1975, la Commissione ha adito questa Corte, a norma dell'art. 169, 2° comma, del trattato CEE, in merito all'inadempimento imputato alla Repubblica italiana quanto all'attuazione della direttiva n. 70/458.

II — Il procedimento

La fase scritta si è svolta ritualmente.

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

La Commissione ha tuttavia risposto per iscritto ad una domanda che le era stata rivolta dalla Corte.

III — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

« — dichiarare che la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 43 della

direttiva del Consiglio 29 settembre 1970 relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi;

— condannare la Repubblica italiana alle spese del giudizio.»

Il *governo della Repubblica italiana* non presenta conclusioni formali.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Commissione* rileva che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'esatta attuazione delle direttive è tanto più importante in quanto i provvedimenti di attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri e, ove non raggiungessero gli scopi prefissi nel termine stabilito, esse resterebbero lettera morta; se è vero che, nei confronti degli Stati membri destinatari, le direttive non sono meno vincolanti di altre norme di diritto comunitario, ciò è ancora più vero delle disposizioni che fissano il termine per l'entrata in vigore delle norme contemplate.

Nella fattispecie, benchè le norme di carattere generale della direttiva n. 70/458 siano state recepite nell'ordinamento giuridico italiano, la Repubblica italiana non ha, tuttavia, ancora adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva riguardanti la compilazione di cataloghi nazionali delle varietà delle specie di ortaggi e le modalità d'inclusione delle varietà in detti cataloghi, la classificazione delle sementi, i criteri per la messa in commercio delle sementi «strandard» e l'abolizione delle restrizioni relative al commercio delle sementi conformi alle norme della direttiva.

Gli argomenti addotti in proposito dal governo italiano si rivelano inammissibili alla luce della stessa giurisprudenza della Corte, dalla quale risulta che 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; che 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; e che, in conformità agli obblighi imposti in via generale agli Stati dall'art. 5 del trattato, ogni Stato membro deve comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità.

Ora, la direttiva n. 70/458 è stata adottata il 29 settembre 1970 e, a norma dell'art. 43 della stessa, gli Stati membri avrebbero dovuto adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro il 1° luglio 1972. Questo termine, manifestamente, non è stato rispettato dalla Repubblica italiana, mentre gli altri Stati membri, sollecitati dalla Commissione, hanno tutti, sia pure con ritardo, applicato la direttiva. L'inadempimento, da parte della convenuta, si protrae da oltre tre anni e non può essere più tollerato, in quanto lascia sussistere, nell'ambito della Comunità, disparità che costituiscono un ostacolo agli scambi comunitari. Le assicurazioni date dalla Repubblica italiana circa l'adozione di un disegno di legge non fanno altro che provare l'inadempimento che la Corte dovrebbe dichiarare.

Il *governo della Repubblica italiana* sottolinea che le norme di portata generale contenute nella direttiva n. 70/458 sono state recepite nell'ordinamento italiano con legge 25 novembre 1971, n. 1096, sulla disciplina dell'attività sementiera (Gazzetta ufficiale n. 322, del 22 dicembre 1971) e col relativo regolamento d'attuazione approvato con decreto del presidente della Repubblica 8 ottobre 1973, n. 1065 (Gazzetta ufficiale n. 95, del 10 aprile 1974); inoltre, il registro delle varietà per alcune specie di piante orticole è stato istituito con decreto del presidente della Repubblica 26 aprile 1973 (Gazzetta ufficiale n. 179, del 14 luglio 1973). L'introduzione della direttiva nell'ordinamento interno non ha presentato particolari difficoltà; diverso è stato, in-

vece, il caso delle disposizioni più specifiche ed articolate del provvedimento in questione. La relativa materia si è rivelata assai più complessa di quanto potesse apparire a prima vista; l'armonizzazione della disciplina nazionale con dette disposizioni della direttiva ha richiesto studi impegnativi, molteplici consultazioni con i settori agricoli interessati, numerosissime riunioni interministeriali. Per risolvere tali difficoltà di recepimento e di coordinamento sarebbe stato necessario un periodo di tempo ben più ampio di quello previsto dall'art. 43 della direttiva. Nessuno Stato membro è riuscito, del resto, ad osservare il termine stabilito, il che prova incontestabilmente che questo era inadeguato. Raffrontato col ritardo con cui gli altri Stati membri hanno attuato la direttiva, il ritardo verificatosi da parte italiana assume una dimensione notevolmente inferiore e può essere ritenuto giustificato. Non si può quindi sostenere che la Repubblica italiana non abbia adempiuto i propri obblighi.

Va osservato, d'altro canto, che le difficoltà incontrate sono state risolte, e che il disegno di legge recante modifiche ed integrazioni della legge 1096, approvato dal Consiglio dei ministri il 28 maggio 1975 e presentato alla Camera dei deputati per l'approvazione, rende privo di oggetto il ricorso della Commissione.

V — Fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie osservazioni orali all'udienza del 20 gennaio 1976.

La *Commissione* ha precisato che, ove la Repubblica italiana abbia effettivamente inserito, nella legge n. 1096 e nel suo regolamento d'esecuzione, approvato con DPR n. 1065, alcune disposizioni volte a dare attuazione agli artt. 3-15 della direttiva n. 70/458, relativi ai cataloghi nazionali delle varietà delle specie di ortaggi, dette disposizioni non potranno tuttavia divenire operanti prima che il relativo disegno di legge sia stato approvato dalle camere.

Il *governo italiano* ha fatto osservare che il disegno di legge inteso a dare attuazione, nell'ordinamento italiano, all'intera direttiva è stato approvato il 3 dicembre 1975 dalla Camera dei deputati, discusso il 12 gennaio 1976 dalla commissione agricoltura del Senato e posto all'ordine del giorno del Senato per la seduta del 15 gennaio 1976. Solo la crisi di governo, sopravvenuta nel frattempo, ha impedito che esso fosse approvato quello stesso giorno.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 4 febbraio 1976.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 10 giugno 1975, la Commissione ha adito questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, per far dichiarare che la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti a norma del trattato, per non aver adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie al fine di conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 settembre 1970, n. 70/458 — «relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi» (GU n. L 225, pag. 7; testo unico, che tiene conto delle successive modifiche, GU 1974, n. C 66, pag. 62) — entro il termine stabilito all'art. 43 della stessa direttiva.

2 Consapevole del fatto che le disparità esistenti fra le varie discipline nazionali sull'utilizzazione delle sementi ortive costituivano un ostacolo per gli scambi fra Stati membri, il Consiglio ha inteso instaurare, con la direttiva 29 settembre 1970, norme comuni implicanti uniformità di requisiti relativamente al commercio di dette sementi, tanto sul mercato comunitario quanto sui mercati nazionali.

3 Per l'entrata in vigore dei provvedimenti degli Stati membri, la direttiva fissava il termine del 1° luglio 1972.

4 La Commissione sostiene che la Repubblica italiana non ha ancora adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva relativi

« a) alla compilazione di cataloghi nazionali delle varietà delle specie di ortaggi e alle modalità d'inclusione delle varietà in detti cataloghi (artt. 3-15 della direttiva);

b) alla classificazione delle sementi (artt. 2 e 20 della direttiva);

c) ai criteri di commercializzazione delle sementi «standard» (artt. 24-26 della direttiva);

d) all'abolizione delle restrizioni che limitano la commercializzazione delle sementi conformi alle norme della direttiva (art. 16, § 1 e art. 30).»

5 La Repubblica italiana osserva che le norme di portata generale contenute nella direttiva n. 70/458 sono state recepite nell'ordinamento italiano con legge 25 novembre 1971, n. 1096, sulla disciplina dell'attività sementiera, e col relativo regolamento d'attuazione, approvato con DPR 8 ottobre 1973, n. 1065; essa fa inoltre presente che il registro delle varietà per alcune specie di piante orticole è stato istituito con DPR 26 aprile 1973.

6 Pur ammettendo di non aver rispettato il termine per l'attuazione delle norme della direttiva indicate nel ricorso della Commissione, la Repubblica italiana sostiene che il ritardo deve considerarsi giustificato.

7 In particolare, essa fa valere che il termine stabilito dall'art. 43 della direttiva era troppo breve: l'introduzione nell'ordinamento interno delle disposizioni più specifiche ed articolate del provvedimento comunitario si sarebbe rivelata

molto complessa, di guisa che l'armonizzazione delle norme interne con dette disposizioni della direttiva avrebbe richiesto studi impegnativi, molteplici consultazioni con i settori agricoli interessati e numerosissime riunioni interministeriali.

8 La prova dell'inadeguatezza del termine si desumerebbe, a suo avviso, dal fatto che nessuno Stato membro è riuscito a rispettare la scadenza del 1° luglio 1972 e che, in certi Stati, la direttiva è stata attuata soltanto nel giugno o nell'ottobre 1974.

9 In ogni caso, il disegno di legge inteso a dare attuazione, nell'ordinamento italiano, all'intera direttiva era stato approvato il 3 dicembre 1975 dalla Camera dei deputati, e posto all'ordine del giorno del Senato per la seduta del 15 gennaio 1976. Solo la crisi di governo avrebbe impedito la sua definitiva approvazione quello stesso giorno.

10 L'esatta attuazione delle direttive è tanto più importante in quanto i provvedimenti d'attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri e, ove non raggiungessero gli scopi prefissi nel termine stabilito, esse resterebbero lettera morta. Se è vero che, nei confronti degli Stati membri destinatari, le disposizioni di una direttiva non sono meno vincolanti di altre norme di diritto comunitario, ciò è ancora più vero delle disposizioni che fissano il termine per l'entrata in vigore dei provvedimenti contemplati: dopo la scadenza di questo termine, infatti, la disparità dei regimi applicati negli Stati membri potrebbe provocare delle discriminazioni.

11 D'altra parte, l'eventuale ritardo con cui altri Stati membri hanno adempiuto gli obblighi imposti da una direttiva non può essere invocato da uno Stato membro per giustificare l'inadempimento, sia pure temporaneo, dei suoi propri obblighi. Il trattato non si limita, infatti, ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico, il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constatare e reprimere le eventuali violazioni.

12 Qualora il termine stabilito per l'attuazione di una direttiva si riveli troppo breve, l'unico rimedio compatibile col diritto comunitario consiste, per lo Stato membro interessato, nel prendere, sul piano della Comunità, le ini-

ziative idonee allo scopo di ottenere, da parte dell'istituzione comunitaria competente, un'adeguata proroga del termine stesso.

13 Si può osservare, in proposito, che la proroga per l'attuazione di determinate disposizioni della direttiva di cui trattasi nella fattispecie è stata in effetti concessa dal Consiglio, precisamente con la direttiva 6 dicembre 1972, n. 72/418 (GU n. L 287, pag. 22) e con la direttiva 11 dicembre 1973, n. 73/438 (GU n. L 356, pag. 79).

14 Va ricordato, infine, che la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 del trattato sussiste, quale che sia l'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, e che uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno, né circostanze di fatto che si verifichino in sede nazionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie.

15 Di conseguenza, omettendo di adottare nel termine stabilito tute le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 70/458, relativa al commercio delle sementi di ortaggi, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal trattato.

Sulle spese

16 La convenuta è rimasta soccombente. A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Omettendo di adottare, nel termine stabilito, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 settembre 1970,**

n. 70/458, relativa al commercio delle sementi di ortaggi, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal trattato.

2° Le spese del giudizio sono poste a carico della convenuta.

R. Lecourt H. Kutscher A. O'Keeffe

A. M. Donner J. Mertens de Wilmars M. Sørensen A. J. Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 febbraio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 4 FEBBRAIO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

La produzione e il commercio delle sementi di ortaggi occupano un posto non trascurabile nell'economia di taluni Stati membri della Comunità. La qualità delle sementi è un fattore essenziale del rendimento delle culture. Per questa ragione, da tempo, il commercio dei prodotti in questione è subordinato a controlli delle varietà, fondati sui risultati di lavori di selezione. D'altra parte, sembra quasi superfluo sottolineare che i produttori di ortofrutticoli, se si vuole che il loro prodotti siano in grado di sostenere la concorrenza sul mercato comune, devono esser posti in condizioni di parità quanto all'acquisto delle sementi. Nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato era quindi necessario eliminare le misure nazionali di protezione, ormai superate.

Le sementi di ortaggi, elencate al capitolo 12 della tariffa doganale comune, sono comprese nell'allegato II di cui all'art. 38 del trattato. Di conseguenza, prima della fine del periodo transitorio, e cioè al massimo entro il 1° gennaio 1970, esse dovevano essere sottoposte ad una disciplina comunitaria. La politica della Comunità nel settore di cui trattasi, si è sviluppata in due diverse direzioni; quella degli aspetti tecnici del commercio delle sementi e quella della vera e propria organizzazione del mercato.

In primo luogo, al fine d'incrementare la produttività delle sementi di ortaggi e di consentire la loro libera circolazione, era

1 — Traduzione dal francese.