SENTENZA DELLA CORTE
DEL 17 FEBBRAIO 1981 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Mancata attuazione di una direttiva — Appalti pubblici di forniture»

Causa 133/80

Massime

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

Uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni dell'ordinamento nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie.

Nella causa 133/80,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che la Repubblica italiana, omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 77/62/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU 1977, n. L 13, pag. 1), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; P. Pescatore e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling, A. Chloros, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che sono all'origine della controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, «che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture» (direttiva 77/62/CEE, GU 1977, n. L 13, pag. 1), ha lo scopo di completare il divieto di restrizioni alla libera circolazione delle merci, sancito dagli artt. 30 e segg. del Trattato CEE, con la creazione di uguali condizioni di partecipazione agli appalti, per assicurare una trasparenza che permetta un miglior controllo dell'osservanza del divieto in questione (primo e secondo punto del

preambolo). A tal fine, essa contiene norme comuni relative alle prescrizioni tecniche con effetto discriminatorio (artt. 7 e 8), alla pubblicità degli appalti (artt. 9-16) ed alla partecipazione agli stessi (artt. 17-24), e stabilisce anche criteri di aggiudicazione dell'appalto (art. 25).

Sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva gli appalti di forniture inferiori a 200 000 UCE (art. 5, n. 1, lett. a), gli appalti aggiudicati da enti che gestiscono servizi di trasporto (art. 2, n. 2, lett. a), quelli stipulati da aziende di produzione, trasporto ed erogazione di acqua e di energia (art. 2, n. 2, lett. b) e dai servizi che operano nel settore delle telecomunicazioni (art. 2, n. 2, lett. b), nonché gli appalti pubblici regolati da norme procedurali diverse e aggiudicati in virtù di determinati accordi internazionali (art. 3).

La direttiva in questione veniva notificata all'Italia il 23 dicembre 1976. Conformemente al suo art. 30, essa avrebbe dovuto essere applicata 18 mesi dopo la notifica, cioè il 23 giugno 1978. Il 27 ottobre 1978 la Commissione inviava al Governo italiano una lettera in cui si ricordava la scadenza del termine stabilito per la trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno. Con telex 21 novembre 1978 il Governo italiano rispondeva che la relativa legge era stata approvata ed era in corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Con lettera del 21 dicembre 1978 esso precisava tuttavia che il disegno di legge era stato approvato solo dalla Camera dei deputati ed era all' esame del Senato.

Considerando che non vi era alcuna garanzia per l'applicazione della direttiva in un prossimo futuro, la Commissione iniziava, con lettera 13 marzo 1979, il procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Il 9 aprile 1979 il Governo italiano rispondeva che il disegno di legge in questione, sottoposto in seconda lettura alla Camera, era decaduto in seguito allo scioglimento delle assemblee legislative. Il 7 dicembre 1979, la Commissione indirizzava al Governo italiano un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato, parere che era stato emesso il 6 dicembre 1979 e nel quale si constatava quanto segue: «la Repubblica italiana, non avendo preso le disposizioni di diritto interno necessarie per conformarsi alla direttiva n. 77/62/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, ha contravvenuto agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CEE». Nello stesso parere si impartiva alla Repubblica italiana un termine di due mesi per adottare i provvedimenti necessari.

L'8 febbraio 1980 il Governo italiano comunicava alla Commissione che un disegno di legge era stato presentato al Senato (atto del Senato n. 651).

Con atto registrato in cancelleria il 2 giugno 1980, la Commissione ha proposto alla Corte il presente ricorso.

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

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

«— constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare nei termini prescritti le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 77/62/CEE, è venuta meno a un obbligo impostole dal Trattato;

— condannare la Repubblica italiana alle spese».

La convenuta non ha formulato espressamente le sue conclusioni.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. Ricorso

La Commissione sostiene che, a norma dell'art. 189 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, la direttiva vincola lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Il carattere vincolante delle direttive implica che gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare i termini da esse stabiliti, come risulta in particolare dalla sentenza 26 febbraio 1976 nella causa 52/75, *Commissione c/ Repubblica italiana* (Racc. 1976, pag. 277) e dalla sentenza 22 settembre 1976 nella causa 10/76, *Commissione c/ Repubblica italiana* (Racc. 1976, pag. 1359). Dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla sentenza 11 aprile 1978, causa 100/77, *Commissione c/ Repubblica italiana (Racc. 1978, pag. 879), e dalla sentenza 22 febbraio 1979, causa 163/78, Commissione c/ Repubblica italiana* (Racc. 1979, pag. 771), si desume inoltre che 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».

2. Controricorso

Il Governo italiano ricorda anzitutto i fatti e le circostanze che hanno impedito l'approvazione della legge necessaria per trasporre nell'ordinamento interno la direttiva in questione. Esso fa poi valere che l'impedimento frappostosi al conseguimento dello scopo proviene da un accadimento straordinario di carattere costituzionale, che, per esigenze fondamentali dell'ordinamento democratico, ha provocato una temporanea paralisi della funzione legislativa affidata al Parlamento.

Esso fa presente che il disegno di legge è già all'esame della commissione finanze e tesoro del Senato, e dichiara la propria volontà di conformarsi, nelle materie considerate, alla direttiva comunitaria.

3. Replica

La Commissione ha rinunciato alla presentazione della replica.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 13 gennaio 1981, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, membro del suo servizio giuridico, e il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dall'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, hanno svolto le loro difese orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 28 gennaio 1981.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 2 giugno 1980, la Commissione delle Comunità europee ha proposta a questa Corte, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che, omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/62, concernente il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU 1977, n. L 13, pag. 1), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato CEE.

2 La direttiva del Consiglio n. 77/62 contiene un complesso di disposizioni destinate a garantire l'osservanza, nel settore degli appalti pubblici di forniture, del divieto di restrizioni della libera circolazione delle merci, sancito dagli artt. 30-37 del Trattato CEE. Le disposizioni della direttiva hanno lo scopo di coordinare le procedure nazionali relative agli appalti pubblici di forniture, in particolare mediante l'instaurazione di uguali condizioni di partecipazione a detti appalti in tutti gli Stati membri, e di assicurare una trasparenza che permetta un migliore controllo dell'osservanza del divieto di cui ai suddetti artt. 30-37.

3 A norma dell'art. 30 della direttiva, gli Stati membri dovevano porre in vigore i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva stessa, entro diciotto mesi dalla sua notifica, e informarne direttamente la Commissione. Secondo l'art. 31 essi dovevano, e devono, inoltre, comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno, di carattere legislativo, regolamentare e amministrativo, da essi adottate nel settore di cui trattasi.

4 Essendo scaduto, il 23 giugno 1978, il termine stabilito dall'art. 30, senza che la Repubblica italiana avesse adottato i provvedimenti necessari, la Commissione, dopo averle ricordato una prima volta con lettera 27 ottobre 1978 l'obbligo da adempiere, insisteva una seconda volta su questo punto nel corso della riunione tenuta nei giorni 9 e 10 novembre 1978 dal Comitato consultivo per gli appalti pubblici.

5 Avendo constatato che tali richiami non avevano portato all'adozione dei provvedimenti necessari, il 13 marzo 1979 la Commissione invitava il Governo della Repubblica italiana, secondo la procedura di cui all'art. 169 del Trattato CEE, a presentarle le sue osservazioni nel termine di venti giorni, il che veniva fatto dal suddetto Governo con telex 9 aprile 1979. In questo documento si spiegava che il disegno di legge per il recepimento della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano era stato approvato una prima volta dalla Camera dei deputati il 27 settembre 1978, indi dal Senato il 13 dicembre 1978, ma che talune modifiche avevano reso necessario il rinvio alla Camera. A causa dello scioglimento delle assemblee legislative, l'esame parlamentare non aveva potuto esser portato a termine. Poiché la situazione restava immutata per tutto il 1979, il 6 dicembre dello stesso anno la Commissione emetteva un parere motivato in cui si constatava l'esistenza di un inadempimento, da parte della Repubblica italiana, degli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato e si invitava detto Stato a conformarsi al parere stesso entro un termine di due mesi.

6 Poiché a questo invito non veniva dato alcun seguito, il 2 giugno 1980 la Commissione proponeva il ricorso inteso a far dichiarare l'inadempimento. La Repubblica italiana, pur osservando, nel controricorso, che il ritardo era dovuto allo scioglimento delle assemblee legislative, con conseguente caducazione di tutti i progetti in discussione, il che aveva reso necessario un nuovo disegno di legge, presentato al Senato il 9 dicembre 1979, non ha concluso per il rigetto del ricorso.

7 Le circostanze sopra esposte non possono porre nel nulla il denunciato inadempimento. Secondo una giurisprudenza costante, 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 contemplati dalle direttive comunitarie.

8 Si deve pertanto dichiarare che, omettendo di adottare nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/62, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato.

Sulle spese

9 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La convenuta è rimasta soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Omettendo di adottare nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/62, «che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture» (GU 1977, n. L 13, pag. 1), la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato.**

2° **Le spese sono poste a carico della convenuta.**

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 17 febbraio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars