4. Uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

Nella causa 91/79

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai sigg. Alberto Prozzillo e Auke Haagsma, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Franco Favara, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CEE omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 22 novembre 1973, n. 73/404/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai detergenti (GU n. L 347, pag. 51),

LA CORTE,

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

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La direttiva n. 73/404/CEE s'iscrive nel «Programma generale per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi intracomunitari derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri», adottato dal Consiglio il 28 maggio 1969 (GU n. C 76, pag. 1), nonché nel programma d'azione delle Comunità in materia di ambiente (GU n. C 112 del 20 dicembre 1973, pag. 1). Essa mira da un lato ad eliminare le divergenze esistenti fra le norme in materia di biodegradabilità dei detergenti e dall'altro tende a limitare l'impiego dei detergenti non biodegradabili, onde ridurre sensibilmente l'inquinamento dell'ambiente naturale in genere, e delle acque in particolare.

Le disposizioni della direttiva sono concepite in funzione di un'armonizzazione totale; ciò significa che gli Stati membri devono non solo garantire il libero accesso al mercato comunitario dei detergenti che rispondono alle disposizioni della direttiva, ma devono ugualmente vietare l'immissione in commercio dei detergenti che ad esse non rispondono.

In base all'art. 2 della direttiva, i tensioattivi contenuti nei detergenti debbono avere una biodegradabilità media minima del 90 % ed il loro impiego, in condizioni normali, non deve pregiudicare la salute dell'uomo e degli animali. L'art. 4. dispone che la corrispondenza alle esigenze dell'art. 2 è verificata con i metodi di controllo definiti in altre direttive del Consiglio.

L'art. 5 comporta l'obbligo per gli Stati membri di vietare l'immissione in commercio e l'impiego sul loro territorio dei detergenti di cui abbiano constatato la mancata corrispondenza alle esigenze dell'art. 2. Detto articolo istituisce inoltre una procedura di informazione e di consultazione degli altri Stati membri e della Commissione in casi del genere. L'art. 7 stabilisce che sulla confezione dei detergenti devono figurare la denominazione del prodotto e il nome o la ragione sociale e l'indirizzo o il marchio depositato del responsabile dell'immissione in commercio.

Per quanto riguarda il seguito che gli Stati membri debbono dare alla direttiva, l'art. 8 prevede un termine di diciotto mesi dalla notifica per conformarsi ad essa ed informarne la Commissione. La direttiva è stata notificata il 27 novembre 1973, per cui il termine è scaduto il 27 maggio 1975.

Poiché l'Italia non si è conformata alle disposizioni della direttiva nel termine

prescritto, la Commissione, con lettera in data 23 dicembre 1976, l'ha posta in condizioni di presentare le sue osservazioni, come prescritto dall'art. 169 del Trattato.

Dalla risposta della Rappresentanza permanente d'Italia, pervenuta alla Commissione con telex del 17 febbraio 1977, risulta che il ministro italiano della sanità aveva messo a punto un disegno di legge, già trasmesso al Consiglio dei Ministri, che recepiva la citata direttiva. Copia del disegno di legge è stata inviata alla Commissione il 28 marzo 1977.

Non avendo ricevuto alcuna informazione che le permettesse di concludere che i provvedimenti richiesti erano stati adottati, la Commissione, in data 23 dicembre 1977, inviava al Governo italiano un parere motivato. La Commissione prorogava, poi il termine assegnato all' Italia per conformarsi al parere motivato, tenuto conto che i lavori legislativi erano sospesi a causa di una crisi governativa. Con telex del 25 febbraio 1978 la Rappresentanza permanente d'Italia comunicava alla Commissione che il progetto di legge si trovava dinanzi al Senato. Da allora la Commissione non ha ricevuto più alcuna informazione.

Il presente ricorso è stato proposto in data 22 maggio 1979 e registrato in cancelleria il 14 giugno seguente.

La Repubblica italiana non ha presentato controreplica.

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

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare nei termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 73/404/CEE del 22 novembre 1973 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai detergenti, è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato;

— condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio.

La *Repubblica italiana* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il ricorso della Commissione delle Comunità europee è incompleto ed inammissibile; in subordine

— constatare che la Repubblica italiana è solo in ritardo nell'adeguamento dell'ordinamento statale alla direttiva 73/404/CEE per circostanze non determinate da assenza della ordinaria diligenza;

— compensare le spese del giudizio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nell'istanza la *Commissione* sostiene che il carattere vincolante della direttiva, per quanto riguarda il risultato da raggiungere, implica che gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare i termini assegnati. In tal senso è la giurisprudenza della Corte (cfr. sentenza in causa 10/76, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1977, pag. 1359).

La giurisprudenza (sentenza in causa 100/77, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1978, pag. 879) indica anche chiaramente 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.

Nel controricorso il *Governo italiano* rileva che la direttiva si inserisce in un insieme di norme nazionali che già assicurano, in larga misura, il perseguimento degli obiettivi cui la direttiva è rivolta. Così, ad esempio, la legge italiana 3 marzo 1971 n. 125 prescrive una biodegradabilità nella misura di almeno l'80 % nonché l'obbligo di riportare sulla confezione o su etichette indicazioni sostanzialmente identiche a quelle prescritte dall'art. 7 della direttiva e designa organi di controllo della produzione e del commercio dei detergenti.

Il Governo italiano precisa di non avere l'intenzione di sollevare la questione della validità della direttiva, per il motivo che la lotta contro l'inquinamento non è compresa fra le materie in cui il Trattato attribuisce competenza alla Comunità, pur ritenendo che la materia si colloca «al confine» delle competenze comunitarie e che, in realtà, ci si trova in presenza di una convenzione raggiunta con le forme della direttiva.

Il Governo italiano non ignora che la giurisprudenza della Corte equipara il «ritardo» al «rifiuto» e fonde i due concetti nel termine generale di «inadempimento», esso ritiene però che sarebbe più corretto far uso della nozione di «conflitto sostanziale» e considerare che si ha un conflitto del genere solo in caso di rifiuto esplicito o implicito.

Il Governo italiano chiede alla Corte di esaminare se, per la decisione della presente controversia, debba farsi meccanica applicazione di un criterio di responsabilità oggettiva, o se invece si possano e debbano valutare le circostanze concrete che hanno dato luogo al «ritardo», cioè le vicissitudini dalle quali è stata caratterizzata la breve durata della settima legislatura del Parlamento italiano e soprattutto il suo anticipato termine.

Il Governo italiano si augura che il disegno di legge, che sarà ripresentato dinanzi al nuovo Parlamento, venga adottato nel più breve termine, in modo da far cessare la materia del contendere.

Nella replica la *Commissione* sostiene che le disposizioni della direttiva hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune. A suo avviso, senza che sia necessario stabilire se una direttiva il cui unico oggetto sia una materia appartenente alla politica dell'ambiente possa essere basata sull'art. 100, è opportuno constatare che la materia oggetto della direttiva non si trova in alcun modo «al limite delle competenze comunitarie».

L'obbligo di informazione, che ha per oggetto di consentire alla Commissione di verificare se le legislazioni degli Stati membri sono conformi alla direttiva, riguarda tanto le disposizioni adottate dopo l'emanazione della direttiva quanto le norme già esistenti all'atto della sua adozione. Nel suo ricorso la Commissione non tratta della mancanza di conformità di norme della legislazione italiana a disposizioni della direttiva, ma soltanto della mancata osservanza del-

l'obbligo, previsto dall'art. 8 della direttiva, di conformarsi alla direttiva stessa e di comunicare le misure adottate, mancata osservanza che è stata riconosciuta dal Governo italiano.

Per quanto riguarda il problema se, per determinare se uno Stato membro abbia commesso un'infrazione, si debba applicare un criterio obiettivo oppure occorra valutare le circostanze di fatto che hanno portato all'inadempimento, la Commissione ritiene che occorra far capo unicamente ad un criterio obiettivo. L'obbligo di cui all'art. 8 della direttiva è chiaro, netto e di natura obiettiva. Eventuali circostanze particolari, interne ad uno Stato membro, non possono influire sulla natura dell'obbligo in questione e non possono quindi incidere sull'esistenza o meno dell'inosservanza. Ciò non esclude, tuttavia, che la Commissione, allorché deve decidere se avviare o proseguire la procedura prevista dall'art. 169, tenga conto di tali circostanze.

Nella fattispecie la Commissione ha trasmesso il parere motivato in data 23 dicembre 1977; l'istanza introduttiva del presente ricorso è stata inviata, tuttavia, soltanto nel giugno 1979. Le misure necessarie per conformarsi alla direttiva dovevano d'altronde essere già state adottate il 27 maggio 1975.

La Commissione sottolinea che nell'adozione di una direttiva gli Stati membri devono tener conto dei problemi che si porranno quando si tratterà di trasporre la direttiva nel diritto interno: ciò per evitare di approvare un termine che non siano sicuri di poter rispettare. La Commissione ricorda in proposito che le direttive basate sull'art. 100 sono adottate all'unanimità.

La Commissione, rappresentata dal suo agente sig. A. Prozzillo, ed il Governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato F. Favara, in qualità d'agente, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza dell'8 gennaio 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 febbraio 1980.

In diritto

1 Con istanza registrata in cancelleria il 14 giugno 1979 la Commissione ha proposto alla Corte un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE volto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato, omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 22 novembre 1973, n. 73/404/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relativi ai detergenti (GU n. L 347, pag. 51).

2 Ai termini dell'art. 8 della direttiva, gli Stati membri dovevano assicurarne l'attuazione nel termine di 18 mesi dalla notifica, termine scaduto, nella fattispecie, il 27 maggio 1975.

3 Il Governo italiano si difende sostenendo che la legislazione nazionale contiene disposizioni che già assicurano, in larga misura, il conseguimento delle finalità della direttiva.

4 Esso ritiene, d'altra parte, che la materia della direttiva si collochi «al confine» delle competenze comunitarie e che si tratti, in realtà, di una convenzione raggiunta con le forme della direttiva.

5 Detto Governo sostiene che il ritardo nell'attuazione della direttiva è dipeso dal fatto che ai suoi sforzi per adempiere gli obblighi derivanti dalla direttiva si sono opposte le vicissitudini che hanno caratterizzato la breve durata della settima legislatura del Parlamento italiano e, soprattutto, il suo anticipato termine.

6 Se è vero che la legislazione italiana già assicura, in gran parte, il conseguimento delle finalità della direttiva, è però innegabile che la Repubblica italiana, come essa stessa ammette, non si è conformata del tutto alla direttiva e non ha comunicato alla Commissione i provvedimenti nazionali adottati. È d'uopo rilevare in proposito che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare pienamente, ed in modo preciso, l'applicazione delle disposizioni di qualsiasi direttiva.

7 Per quanto riguarda la tesi del Governo italiano, secondo la quale la direttiva sarebbe in realtà una convenzione raggiunta sotto quella forma particolare, è sufficiente ricordare che la Corte ha già affermato nella sua sentenza del 18 febbraio 1970 (causa 38/69, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc., 1970, pag. 47) che non si può definire «accordo internazionale» un atto che rappresenta una «decisione» comunitaria sia per il suo oggetto, che per il quadro istituzionale nell'ambito del quale è stato posto in essere. Le stesse considerazioni valgono per una direttiva del Consiglio.

8 Quanto alle osservazioni del Governo italiano concernenti la competenza della Comunità in materia, è il caso di osservare che la direttiva non è stata emanata unicamente nell'ambito del programma d'azione delle Comunità in materia di ambiente. Essa s'iscrive anche nel «Programma generale per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi intracomunitari derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri», adottato dal Consiglio il 28 maggio 1969, In tal senso essa si fonda validamente sull'art. 100. Inoltre non è affatto escluso che disposizioni in materia di ambiente si possano basare sull'art. 100 del Trattato. Le disposizioni richieste da considerazioni di tutela della sanità e dell'ambiente possono essere tali da costituire oneri per le imprese cui si applicano e, in mancanza di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia, la concorrenza potrebbe essere sensibilmente falsata.

9 È opportuno infine ricordare che ad uno Stato membro non è consentito invocare disposizioni, prassi o situazioni proprie del suo ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie.

10 Si deve quindi constatare che, non adottando nel termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 73/404, del 22 novembre 1973, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo ad essa incombente in forza del Trattato.

Sulle spese

11 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese.

12 Poiché la convenuta è rimasta soccombente, la si condanna alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Non adottando nel termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 73/404/CEE, del 22 novembre 1973, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relativi ai detergenti (GU n. L 347, pag. 51), la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo ad essa incombente in forza del Trattato.**

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

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher