CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE N. FENNELLY

presentate il 23 ottobre 1997 *

1. La presente causa per inadempimento riguarda la trasposizione nell'ordinamento italiano di quattro direttive del Consiglio attinenti, in senso lato, al settore della salute degli animali. La Commissione ha rinunciato agli atti con riguardo ad una di tali direttive, mentre l'Italia non ha contestato la mancata attuazione, da parte sua, di due di esse sostenendo però di aver provveduto alla trasposizione della quarta.

I — Procedimento precontenzioso

2. Le direttive oggetto della presente causa sono le seguenti:

— direttiva del Consiglio 24 giugno 1993, 93/53/CEE, recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci (in prosieguo: la «direttiva 93/53/CEE») [1];

— direttiva del Consiglio 24 giugno 1993, 93/54/CEE, recante modifica della direttiva 91/67/CEE che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura (in prosieguo: la «direttiva 93/54/CEE») [2];

— direttiva del Consiglio 14 dicembre 1993, 93/113/CE, relativa all'utilizzazione e alla commercializzazione degli enzimi, dei microorganismi e di loro preparati nell'alimentazione degli animali (in prosieguo: la «direttiva 93/113/CE») [3]; e

— la direttiva del Consiglio 14 dicembre 1993, 93/114/CE, che modifica la direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (in prosieguo: la «direttiva 93/114/CE») [4].

3. A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale 29 gennaio 1997 [5], la Commissione ha rinunciato agli atti con riguardo alla

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 175, pag. 23.

2 — Ibidem, pag. 34.

3 — GU L 334, pag. 17.

4 — Ibidem, pag. 24.

5 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 92 del 21 aprile 1997, pag. 29; in prosieguo: la «GURI».

direttiva 93/54/CEE, che pertanto non sarà oggetto di ulteriore esame nelle presenti conclusioni.

4. L'art. 20, n. 1, della direttiva 93/53/CEE recita:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 1° luglio 1994. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

Quanto alla direttiva 93/113/CE, il termine prescritto dall'art. 8 ai fini della trasposizione era il 1° gennaio 1995 per quanto riguarda l'art. 7 (concernente la fissazione di taluni requisiti in materia di etichettatura), ed il 1° ottobre 1994 per quanto riguarda le altre disposizioni. L'art. 2 della direttiva 93/114/CE poneva come termine ai fini della trasposizione il 1° ottobre 1994. In ogni caso, era fatto obbligo agli Stati membri di fare riferimento alla direttiva nelle disposizioni nazionali di attuazione ovvero nella pubblicazione ufficiale relativa alla loro promulgazione.

5. In assenza di qualsiasi comunicazione circa la trasposizione delle direttive nell'ordinamento italiano, la Commissione ha avviato il procedimento precontenzioso previsto dall'art. 169 del Trattato istitutivo della Comunità europea (in prosieguo: il «Trattato») mediante invio di una lettera di diffida in data 20 gennaio 1995, con cui il governo italiano veniva invitato a comunicare una tabella completa delle disposizioni nazionali che, secondo il governo medesimo, avrebbero garantito la trasposizione delle direttive. Con lettera 27 febbraio 1995 l'Italia ha informato la Commissione del fatto che le direttive erano state tutte incluse nella «legge comunitaria» relativa al 1994 e che, in attesa dell'approvazione di tale legge, erano stati approntati i necessari disegni di legge di attuazione. In assenza di ulteriori comunicazioni da parte dell'Italia al riguardo, la Commissione ha notificato un parere motivato in data 22 gennaio 1996, concludendo che l'Italia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato e delle direttive e fissando un ulteriore termine di due mesi per conformarsi al parere medesimo. Con lettera 15 marzo 1996 l'Italia ha informato la Commissione del fatto che l'attuazione delle direttive 93/53/CEE e 93/54/CEE era imminente e che l'ufficio legislativo del competente dipartimento del ministero della Sanità aveva provveduto alla trasmissione dell'unico provvedimento di attuazione in ordine alle rimanenti direttive al dipartimento per le politiche dell'Unione europea.

6. Il presente procedimento è stato avviato con ricorso depositato presso la Corte il 26 settembre 1996. La Commissione si richiama all'obbligo degli Stati membri, ai sensi degli artt. 189 e 5 del Trattato, di rispettare i termini prescritti dalle direttive e sostiene che tale obbligo non è assolto fintantoché non siano state trasposte nell'ordinamento dello Stato membro tutte le disposizioni delle direttive pertinenti. Poiché l'Italia non ha provveduto a comunicare le disposizioni dirette alla trasposizione di tali direttive, la Commissione ritiene che l'Italia

sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del Trattato e delle direttive medesime. Essa ha quindi chiesto alla Corte di dichiarare che, non adottando entro i termini prescritti le necessarie disposizioni nazionali, l'Italia è venuta meno a tali obblighi, e di condannare quest'ultima alle spese del giudizio.

7. La difesa dell'Italia, con riguardo alle singole direttive, è la seguente:

— le disposizioni nazionali dirette all'attuazione della direttiva 93/53/CEE verrebbero emanate al più presto. L'Italia ha sostenuto inoltre, nelle proprie difese scritte, che la direttiva era stata parzialmente trasposta nell'ordinamento italiano con ordinanza ministeriale 2 settembre 1996, contenente disposizioni riguardanti la setticemia emorragica virale e la necrosi ematopoietica dei pesci in acquacoltura, argomento difensivo peraltro di fatto abbandonato all'udienza. Con lettera pervenuta alla Corte il 27 agosto 1997, l'Italia ha inoltre richiamato l'attenzione della Corte sull'emanazione, avvenuta il 3 luglio 1997, del decreto del Presidente della Repubblica n. 263 [6], che ha provveduto, a suo parere, alla trasposizione della direttiva 93/53/CEE. Pur avendo affermato all'udienza che era oggetto di attento esame la possibilità di rinuncia agli atti in ordine a tale direttiva, la Commissione non aveva ancora deciso in tal senso al momento della redazione delle presenti conclusioni;

— la direttiva 93/113/CE sarebbe da considerarsi pienamente attuata in Italia. A norma dell'art. 3 della direttiva stessa, in data 20 dicembre 1994 l'Italia ha comunicato alla Commissione un elenco degli enzimi, microorganismi e loro preparati consentiti nell'alimentazione degli animali, successivamente incluso nell'elenco comunitario di tali prodotti redatto dalla Commissione e pubblicato l'11 settembre 1996 [7]. Nel frattempo, ai sensi dell'art. 2 della direttiva stessa, l'Italia ha consentito temporaneamente l'utilizzazione e la commercializzazione dei prodotti di cui all'elenco inviato alla Commissione nel dicembre 1994, con una serie di limitazioni apportate su disposizione della Commissione. L'elenco corretto dei prodotti consentiti è stato portato a conoscenza di tutti gli assessorati regionali della Sanità e delle associazioni e organizzazioni di categoria per mezzo di una nota ministeriale del 26 luglio 1995, ed è stato poi sostituito dall'elenco della Commissione. Gli obblighi di etichettatura di cui all'art. 7 sono stati adempiuti in parte con il DPR 1° marzo 1992, n. 228 [8], che attua varie direttive comunitarie relative agli additivi nell'alimenta-

6 — GURI n. 184 dell'8 agosto 1997, pag. 4.

7 — GU C 263, pag. 3.

8 — *Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 66 del 19 marzo 1992, pag. 22.

zione degli animali, ed in parte con le istruzioni inviate agli uffici ed organismi interessati unitamente all'elenco dei prodotti consentiti;

— l'emanazione della normativa necessaria ai fini dell'attuazione della direttiva 93/114/CE è in corso di definizione.

II — Esame delle censure della Commissione

8. L'Italia non ha contestato la censura relativa all'omessa emanazione, entro il termine prescritto, delle disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 93/53/CEE, censura peraltro non ritirata dalla Commissione al riguardo. A prescindere dal contenuto del DPR 3 luglio 1997, n. 263, dalla consolidata giurisprudenza della Corte risulta che «l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi» [9], salvo il caso di desistenza dalla domanda. Parimenti, l'Italia non ha cercato di contestare la censura relativa all'omessa trasposizione della direttiva 93/114/CE. Suggerisco pertanto di accogliere, con riguardo alle dette direttive, la censura della Commissione.

9. La situazione in ordine alla censura della Commissione concernente la direttiva 93/113/CE è un po' più complessa, e ciò rende necessario esaminare brevemente talune disposizioni sostanziali di quest'ultima. La regola comunitaria fondamentale in tale ambito, dettata dall'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, 70/524/CEE, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali [10], è che «soltanto gli additivi elencati nell'allegato I [della direttiva], ed unicamente alle condizioni ivi indicate, possono essere contenuti negli alimenti per animali». In deroga a tale disposizione, l'art. 2, n. 1, della direttiva 93/113/CE stabilisce che gli Stati membri «consentono temporaneamente sul loro territorio l'utilizzazione e la commercializzazione di enzimi, microorganismi e loro preparati nell'alimentazione degli animali purché, in base ai dati disponibili, tali prodotti non presentino rischi per la salute umana o degli animali e figurino nell'elenco compilato in conformità dell'articolo 3» della direttiva stessa. Ai sensi dell'art. 3, gli Stati membri erano tenuti a comunicare alla Commissione, anteriormente al 1° novembre 1994, l'elenco degli enzimi, dei microorganismi e dei loro preparati (in prosieguo, per comodità: i «prodotti») consentiti sulla base dell'art. 2, mentre quelli che richiedevano l'inserimento di un determinato prodotto nell'elenco de quo dovevano trasmettere alla Commissione e agli altri

9 — V., ad esempio, sentenza 12 dicembre 1996, causa C-302/95, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6765, punto 13).

10 — GU L 270, pag. 1.

Stati membri, entro il 1° gennaio 1996 [11], i fascicoli che giustificavano tale inserimento.

10. Sulla base di tali informazioni, la Commissione doveva provvedere alla pubblicazione, entro il 31 marzo 1996, dell'elenco provvisorio dei prodotti allora ammessi negli Stati membri (art. 4, n. 3), e successivamente, entro il 1° gennaio 1997, dell'elenco comunitario definitivo dei prodotti consentiti (art. 5). L'art. 7 fissa una serie di dettagliati requisiti in materia di etichettatura per le varie categorie di prodotti.

11. Come sopra rilevato, la Commissione ha provveduto alla pubblicazione dell'elenco provvisorio dei prodotti consentiti solo nel settembre del 1996. Essa non è stata in grado di rispettare il termine del 1° gennaio 1997 per l'emanazione dell'elenco definitivo; conseguentemente, la direttiva del Consiglio 25 giugno 1997, 97/40/CE, recante modifica della direttiva 93/113/CE, relativa all'utilizzazione e alla commercializzazione degli enzimi, dei microorganismi e dei loro preparati nell'alimentazione degli animali [12], ha prorogato il termine al 1° luglio 1998.

12. La Commissione non ha specificato, nel corso della fase scritta del procedimento, gli aspetti della direttiva 93/113/CE riguardo ai quali ha ritenuto inadempiente l'Italia, e le difese dell'Italia sono state in gran parte dirette a dimostrare di aver adempiuto, sotto il profilo sostanziale, gli obblighi imposti dagli artt. 2 e 3. All'udienza, la Commissione ha tuttavia precisato che la censura da essa mossa alla luce di tale direttiva riguardava l'omessa adozione, da parte dell'Italia, delle disposizioni necessarie alla trasposizione degli artt. 2 e 7. A suo parere, l'emanazione e la comunicazione alle autorità competenti della nota ministeriale del 26 luglio 1995, relativa all'elenco italiano dei prodotti consentiti, nota su cui si basa l'Italia, non costituisce una corretta trasposizione dell'art. 2. Parimenti, la Commissione sostiene che né la nota né il DPR 1° marzo 1992, n. 228, costituiscono una sufficiente trasposizione delle prescrizioni in materia di etichettatura dettate dall'art. 7; in particolare, l'art. 7 introdurrebbe nuovi obblighi e nuovi criteri per prodotti non previsti nel decreto del 1992. La Commissione aggiunge che, in ogni caso, l'Italia è venuta meno all'obbligo di comunicarle qualsiasi provvedimento di trasposizione, obbligo sancito dall'art. 8, n. 2, della direttiva.

13. Con riguardo all'art. 2, l'Italia ha imputato alla Commissione un eccessivo formalismo. L'elenco nazionale da essa trasmesso alla Commissione nel dicembre 1994 presentava natura provvisoria, nelle more dell'emanazione dell'elenco comunitario definitivo dei prodotti consentiti; inoltre, un provvedimento di trasposizione nazionale non sarebbe stato più indispensabile successivamente alla pubblicazione degli elenchi nazionali unificati da parte della Commissione nel settembre del 1996.

14. Dall'art. 8, n. 1, consegue che l'Italia avrebbe dovuto porre in vigore, entro il

11 — Nota non pertinente per il testo italiano.
12 — GU L 180, pag. 21.

1° ottobre 1994, le disposizioni nazionali necessarie per conformarsi all'art. 2; dal fascicolo emerge che l'Italia non aveva adempiuto tale obbligo né entro la scadenza del termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato, ossia nel marzo del 1996, né entro la data dell'udienza. Anche ove si trattasse di un argomento difensivo in senso proprio, cosa di cui dubito, non concordo con l'appunto di «eccessivo formalismo» rivolto alla Commissione. L'omissione di una corretta trasposizione dell'art. 2 potrebbe comportare, a mio parere, rilevanti conseguenze pratiche, ad esempio, per i produttori o per i potenziali utilizzatori di tali prodotti che intendano commercializzare o utilizzare un determinato prodotto in Italia e che potrebbero richiamarsi unicamente alla nota ministeriale al fine di legittimare le loro attività a fronte del divieto generale sancito dall'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 70/524/CEE, cui presumibilmente è già stata data attuazione nell'ordinamento italiano.

15. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, «semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi imposti dal Trattato» [13]. È stato altresì costantemente affermato che «è particolarmente importante, per garantire la certezza del diritto, che i singoli possano contare su una situazione giuridica chiara e precisa, che consenta loro di sapere esattamente quali sono i loro diritti e di farli valere, se del caso, dinanzi ai giudici nazionali» [14]. A mio parere, la nota del 26 luglio 1995, fatta valere dall'Italia, non determina, sul territorio di quest'ultima, una situazione giuridica sufficientemente chiara relativamente alla commercializzazione e all'uso dei prodotti elencati e, pertanto, non costituisce valido adempimento degli obblighi di trasposizione a carico di tale Stato ai sensi dell'art. 8, n. 1, della direttiva 93/113/CE per quanto riguarda l'art. 2. Tale situazione non può neppure essere sanata sul piano nazionale, né gli Stati membri possono essere esonerati dall'obbligo di trasporre l'art. 2, a seguito della pubblicazione nella serie «C» della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, riservata ad informazioni e notizie, di un elenco unificato dei prodotti consentiti negli Stati membri.

16. L'Italia ha affermato che l'art. 7 della direttiva sarebbe stato parzialmente trasposto, per quanto ex ante, dal DPR 1° marzo 1992, n. 228 [15], in combinato disposto con la nota 26 luglio 1995. All'udienza l'Italia non ha contestato l'asserzione della Commissione secondo cui il DPR del 1992 riguardava enzimi diversi ed imponeva obblighi diversi rispetto a quelli disciplinati dalla direttiva, ma ha sostenuto che la nota imponeva espressamente ai destinatari di attenersi al tenore della direttiva. Per i motivi esposti nel precedente paragrafo in ordine al valore, quale mezzo di trasposizione, di una circolare amministrativa, respingerei gli argomenti dedotti dall'Italia anche su questo punto.

13 — Sentenza 2 maggio 1996, causa C-311/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-2433, punto 7).

14 — Sentenza 19 settembre 1996, causa C-236/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4459, punto 13).

15 — Citato supra alla nota 8.

III — Conclusione

17. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

«1) dichiarare che, non avendo adottato entro il termine stabilito le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle direttive del Consiglio 24 giugno 1993, 93/53/CEE, recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci, 14 dicembre 1993, 93/113/CE, relativa all'utilizzazione e alla commercializzazione degli enzimi, dei microorganismi e di loro preparati nell'alimentazione degli animali, nonché 14 dicembre 1993, 93/114/CE, che modifica la direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di tali direttive e del Trattato;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese».