CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 14 novembre 2002 [1]

1. In questa causa la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha adottato e non le ha comunicato entro il termine fissato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie ad attuare nel diritto interno la direttiva del Consiglio 20 luglio 1998, *98/56/CE*, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali [2] (in prosieguo: la «direttiva»). Il termine per l'attuazione, contemplato all'art. 19 della direttiva, è scaduto il 1° luglio 1999.

2. La direttiva si applica alla commercializzazione nella Comunità di materiali di moltiplicazione di piante ornamentali e stabilisce norme di qualità e fitosanitarie per i materiali utilizzati per la moltiplicazione delle piante ornamentali.

3. L'art. 2, prima frase e n. 1, della direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intendono per:

1. "Materiali di moltiplicazione": i materiali di piante destinati alla:

— moltiplicazione di piante ornamentali; o alla

— produzione di piante ornamentali; tuttavia, in caso di produzione da piante intere, la presente definizione si applica soltanto nella misura in cui la pianta ornamentale risultante è destinata ad un'ulteriore commercializzazione.

"Moltiplicazione": riproduzione vegetativa o con altri mezzi».

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 226, pag. 16.

4. Con lettera del 16 novembre 1999 la Commissione ha formalmente censurato la Repubblica federale di Germania, non avendo ancora ricevuto alcuna comunicazione sui provvedimenti adottati dal governo tedesco per conformarsi alla direttiva. Il 18 gennaio 2000 il governo tedesco ha risposto, informando la Commissione che la direttiva sarebbe stata recepita modificando la legge sul commercio delle sementi («Saatgutverkehrsgesetz») e il regolamento sul commercio di ortaggi, alberi da frutta e piante ornamentali («Anbaumaterialverordnung»). Le relative modifiche erano in preparazione, mentre il ritardo era causato dalle difficoltà incontrate dal governo tedesco in merito all'interpretazione della nozione di «materiali di moltiplicazione».

5. La Commissione ha pertanto inviato un parere motivato, in data 19 luglio 2000, chiedendo al governo tedesco di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi ad esso entro due mesi dalla sua notifica. Nella sua risposta a questo parere, in data 10 ottobre 2000, il governo tedesco ha nuovamente fatto presenti le difficoltà interpretative. In una lettera del 15 dicembre esso ha integrato la sua risposta e annunciato una sollecita attuazione.

6. Nel ricorso la Commissione conclude che il governo tedesco non ha ancora adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per soddisfare gli obblighi ad esso incombenti in forza delle direttiva.

7. Nella sua difesa il governo tedesco non contesta il fatto che la direttiva non sia stata attuata entro il termine prescritto, ma sostiene che il ricorso non sarebbe ricevibile a causa di un'irregolarità nel procedimento precontenzioso. Infatti il governo tedesco aveva già richiamato nella sua risposta alla censura formale la nozione essenziale di «materiali di moltiplicazione», il cui contenuto sarebbe poco chiaro. La mancanza di chiarezza sarebbe dipesa anche da differenze nelle varie versioni linguistiche della direttiva. Siffatto difetto di uniformità di interpretazione non sarebbe venuto meno neanche dopo una riunione del comitato permanente di cui all'art. 17 della direttiva, in data 25 novembre 1999. La Commissione non avrebbe fatto riferimento a questo problema di interpretazione in nessuna fase del procedimento precontenzioso, determinando pertanto un difetto di motivazione. Nella sua controreplica il governo tedesco menziona ancora l'asserita mancanza di univocità, nonché la riunione del comitato permanente. Esso rinvia poi alla sentenza Commissione/Germania [3], in cui la Corte avrebbe menzionato le difficoltà di interpretazione invocate dal governo tedesco. Di quelle difficoltà la Corte allora non avrebbe tenuto conto, in quanto invocate soltanto dopo la scadenza del termine prescritto per l'attuazione delle direttive in questione, mentre nel caso di specie la Commissione sarebbe stata informata già prima della scadenza del termine di recepimento.

3 — Sentenza 12 marzo 1998, causa C-344/96 (Racc. pag. I-1165).

8. Non vedo come le difficoltà di interpretazione invocate dal governo tedesco possano determinare l'irricevibilità del ricorso.

9. Per cominciare faccio presente l'obiettivo del procedimento precontenzioso. Secondo una giurisprudenza costante questo mira a consentire allo Stato membro interessato di adempiere agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e di difendersi avverso le censure formulate dalla Commissione. Nel procedimento precontenzioso inoltre viene definito l'oggetto del contendere. Pertanto la fase precontenziosa di una causa deve soddisfare due requisiti: lo Stato membro deve avere la possibilità di difendersi e l'oggetto della procedura deve essere ben definito. Per me è indubbio che nel caso di specie entrambi i requisiti siano soddisfatti. Il rimprovero mosso dal governo tedesco alla Commissione non è tanto quello di non aver potuto difendersi, quanto piuttosto che la Commissione ritiene priva di senso la difesa invocata.

10. Sotto questo aspetto la presente fattispecie si distingue da due recenti procedimenti di inadempimento contro l'Irlanda [4], in cui gli avvocati generali Mischo e Ruiz-Jarabo Colomer hanno concluso a favore dell'irricevibilità del ricorso della Commissione, in quanto questa nel procedimento precontenzioso aveva ignorato gli argomenti addotti dal governo irlandese nella sua risposta alla censura formale. In entrambe le cause gli avvocati generali hanno sottolineato che è onere della Commissione — in quanto custode del Trattato — esaminare approfonditamente gli argomenti che le sono esposti da uno Stato membro. Condivido il giudizio dei due avvocati generali sull'obbligo di esame facente capo alla Commissione; nella presente causa tuttavia non è in discussione il mancato rispetto di quest'obbligo da parte della Commissione.

11. Ritengo poi che ai fini della presente causa non abbia alcuna importanza il fatto che il governo tedesco — come esso stesso afferma — abbia informato la Commissione prima della scadenza del termine per l'attuazione. In quel momento infatti il contenuto della direttiva era già fissato, come pure era fissato l'obbligo degli Stati membri di recepire la direttiva in diritto nazionale entro il 1° luglio 1999. Non si tratta di un obbligo nei confronti della Commissione, ma di un obbligo che deriva direttamente dal Trattato CE. Uno Stato membro non può pertanto nascondersi dietro l'intepretazione della Commissione in merito al contenuto di una direttiva o, come nel caso di specie, dietro l'omessa formulazione di un'interpretazione da parte della Commissione. Le interpretazioni della Commissione per loro stessa natura infatti non possono comportare la sospensione dell'obbligo di uno Stato membro di recepire una direttiva in diritto nazionale prima della scadenza del termine d'attuazione.

4 — Conclusioni dell'avvocato generale Mischo, presentate il 28 maggio 2002 nella causa C-120/01, Commissione/Irlanda (causa cancellata dal ruolo con ordinanza 9 settembre 2002, Racc. pag. I-6739, pag. I-6740) e dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, presentate il 17 settembre 2002 nella causa C-362/01, decisa con sentenza 10 dicembre 2002, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-11433, pag. I-11435).

12. Né la formulazione della sentenza Commissione/Germania, citata al precedente paragrafo 7, suggerisce una conclusione diversa. La Corte in quella sentenza semplicemente non si pronuncia in merito alla situazione in cui si trova uno Stato membro che abbia comunicato alla Commissione prima della scadenza del relativo termine le difficoltà da esso incontrate per l'attuazione. Né occorreva che lo facesse.

13. In sintesi, se ha da formulare critiche per la mancanza di chiarezza di una direttiva, uno Stato membro può agire al fine di modificarne il testo come membro del Consiglio, prima dell'adozione della direttiva stessa.

14. Nemmeno l'art. 10 CE comporta che la Commissione debba rinunciare ad avviare un procedimento di inadempimento qualora uno Stato membro incontri difficoltà di interpretazione nel recepimento di una direttiva. Un giudizio diverso comporterebbe l'impossibilità per la Commissione di svolgere il suo compito di garantire un'attuazione corretta e tempestiva in tutti gli Stati membri. In conseguenza di ciò si creerebbe una ingiustificata disparità tra gli Stati membri che incontrano difficoltà di interpretazione e quelli che non le incontrano.

15. Dopo aver confermato la ricevibilità del ricorso, pervengo a valutarne il merito.

16. Secondo una giurisprudenza costante, la sussistenza di un inadempimento va valutata sulla base della situazione in cui si trovava lo Stato membro alla fine del periodo fissato nel parere motivato [5]. Nel caso di specie il parere motivato con cui si chiedeva al governo tedesco di comunicare alla Commissione entro due mesi i provvedimenti che esso avrebbe adottato è stato emesso il 19 luglio 2000. La Corte non può pertanto tenere conto di modifiche eventualmente intervenute dopo il 19 settembre 2000.

17. Le difficoltà di interpretazione non esimono uno Stato membro dall'obbligo di attuare tempestivamente una direttiva in diritto nazionale. Infatti, in virtù dell'art. 249 CE, una direttiva è vincolante per uno Stato membro per quanto riguarda i risultati da ottenere. L'inadempimento pertanto sussiste.

5 — V. recente sentenza 30 maggio 2002, causa C-323/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4711).

Conclusione

18. Propongo pertanto alla Corte:

— di dichiarare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato e comunicato entro il termine fissato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie ad attuare nel diritto interno la direttiva del Consiglio 20 luglio 1998, 98/56/CE, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva;

— di condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.