

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 3 febbraio 1998 *

1. Con il presente ricorso, la Commissione chiede alla Corte di constatare che la Repubblica federale di Germania ha mancato agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva 64/433/CEE, come modificata dalla direttiva 91/497/CEE¹, e della direttiva 89/662/CEE², nonché dell'art. 30 del Trattato. Più precisamente, viene dedotto che la pratica seguita dalle competenti autorità tedesche relativamente all'importazione di carne suina proveniente da altri Stati membri è contraria al disposto delle citate direttive e costituisce altresì una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dal menzionato art. 30.

ricordata molto rapidamente. La direttiva 64/433/CEE è stata oggetto di numerose modifiche, che si trovano oggi codificate nella direttiva 91/497/CEE. Essa realizza il ravvicinamento delle prescrizioni sanitarie dettate dagli Stati membri nel settore del commercio delle carni, al fine di evitare che le eventuali disparità esistenti fra le disposizioni nazionali costituiscano un ostacolo agli scambi intracomunitari³. Le norme della direttiva che rilevano nel presente giudizio sono gli artt. 5 e 6.

La normativa comunitaria

2. La normativa comunitaria di cui è contestato il corretto adempimento può essere

In particolare, l'art. 5, n. 1, lett. o), prevede che «gli Stati membri provvedono affinché siano dichiarate non idonee al consumo umano dal veterinario ufficiale: (...) le carni che presentino *intenso odore sessuale*»⁴.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Direttiva del Consiglio 26 luglio 1991, che modifica e codifica la direttiva 64/433/CEE relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche onde estenderla alla produzione e immissione sul mercato di carni fresche (GU L 268, pag. 69).

2 — Direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13).

3 — V. secondo e terzo 'considerando'.

4 — Il corsivo è mio. È bene chiarire sin d'ora che «l'odore sessuale intenso» non va confuso con una qualsivoglia sensazione olfattiva sgradevole che derivi, ad esempio, da una cattiva conservazione della carne o dall'eventuale stato di putrefazione della stessa. Si tratta bensì di un olezzo — e le parti convengono nel definirlo nauseabondo — che la carne emana solo al momento della cottura, in conseguenza degli ormoni sessuali presenti nella carcassa del suino: da qui l'espressione di «odore sessuale».

L'art. 6, nella parte che interessa il presente giudizio, è così testualmente formulato

siano munite del bollo speciale stabilito dalla decisione 84/371/CEE e sottoposte al trattamento previsto dalla direttiva 77/99/CEE (...)»⁵.

1. «Gli Stati membri provvedono affinché:

(...);

b) le carni;

(...)

iii) fatti salvi i casi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera o), di suini maschi non castrati di peso, espresso in carcassa, superiore a 80 chilogrammi, tranne qualora lo stabilimento sia in grado di garantire, in base a un metodo riconosciuto secondo la procedura di cui all'articolo 16 oppure, in mancanza di tale metodo, secondo un metodo riconosciuto dall'autorità competente interessata, che è possibile individuare *le carcasse che presentano un intenso odore sessuale*;

3. Quanto alla direttiva 89/662/CEE, essa è finalizzata, come è detto nel preambolo, a limitare i controlli veterinari al luogo di provenienza realizzando «un'armonizzazione delle esigenze essenziali relative alla protezione della salute pubblica e della salute animale»⁶. Le disposizioni della direttiva che rilevano nel presente procedimento sono le seguenti. L'art. 5 dispone che:

«1. Gli Stati membri destinatari adottano le seguenti misure di controllo:

a) la competente autorità può, nei luoghi di destinazione della merce, verificare tramite controlli veterinari per sondaggio non discriminatori il rispetto delle condizioni poste dall'articolo 3; in tale occasione essa può procedere a prelievi di campioni.

5 — Il corsivo è mio.

6 — V. quarto 'considerando'.

Inoltre, se la competente autorità dello Stato membro di transito o dello Stato membro destinatario dispone di elementi di informazione che consentano di ipotizzare un'infrazione, possono essere effettuati altresì controlli durante il trasporto della merce sul suo territorio, incluso il controllo di conformità dei mezzi di trasporto;

(...».

salubrità o di polizia sanitaria lo consentono, la scelta tra:

— la distruzione della merce, oppure

— la sua utilizzazione ad altri fini, compresa la rispedizione su autorizzazione della competente autorità del paese dello stabilimento d'origine.

(...».

Inoltre, l'art. 7 prevede che «se, in occasione di un controllo effettuato nel luogo di destinazione della spedizione o durante il trasporto, la competente autorità di uno Stato membro constata:

(...)

Il successivo art. 8, n. 1 istituisce poi una speciale procedura volta a risolvere i casi in cui le competenti autorità del paese destinatario, da un lato, e quelle del paese d'origine, dall'altro, giungono a diverse valutazioni in merito alla conformità delle carni rispetto alle vigenti prescrizioni sanitarie. Ritengo opportuno riportare integralmente, nella parte che qui rileva, il testo del suddetto art. 8:

b) che la merce non soddisfa le condizioni previste dalle direttive comunitarie o, in mancanza di decisioni sulle norme comunitarie previste dalle direttive, dalle norme nazionali, essa può lasciare allo speditore o al suo mandatario, se le condizioni di

«Nei casi previsti dall'articolo 7, la competente autorità di uno Stato membro destinatario si mette immediatamente in contatto con la competente autorità dello Stato membro speditore. Quest'ultima prende tutte le misure necessarie e comunica alla compe-

tente autorità del primo Stato membro la natura dei controlli effettuati, le decisioni prese e le relative motivazioni.

varie parti interessate, di accertare i fatti nello stabilimento interessato;

Qualora quest'ultima nutra il timore che tali misure non siano sufficienti, essa esamina insieme alla competente autorità dello Stato membro interessato i mezzi per ovviare alla situazione, se del caso con una visita in loco.

— chiedere alla competente autorità di intensificare i prelievi di campioni sulla produzione dello stabilimento in questione.

Allorché i controlli previsti all'articolo 7 permettono di constatare un'irregolarità ripetuta, la competente autorità dello Stato membro destinatario informa la Commissione e i servizi veterinari degli altri Stati membri.

Essa informa gli Stati membri delle sue conclusioni.

Su richiesta della competente autorità dello Stato membro destinatario o di sua iniziativa, la Commissione può, tenuto conto della natura delle infrazioni constatate:

Qualora dette misure siano adottate per ovviare a ripetute irregolarità da parte di uno stabilimento, la Commissione mette a carico di detto stabilimento le spese sostenute per l'applicazione dei trattini del comma precedente allo stesso.

— inviare sul posto una missione d'ispezione;

— incaricare un veterinario ufficiale, il cui nome deve figurare in una lista compilata da tale istituzione su suggerimento degli Stati membri e che sia accettato dalle

In attesa delle conclusioni della Commissione, lo Stato membro speditore deve, su richiesta dello Stato membro destinatario, potenziare i controlli sui prodotti provenienti dallo stabilimento in questione e, se si tratta di gravi motivi di salute animale o di sanità pubblica, sospendere l'autorizzazione.

Lo Stato membro destinatario può, da parte sua, intensificare i controlli nei confronti dei prodotti provenienti dallo stesso stabilimento.

La Commissione, su richiesta di uno dei due Stati membri interessati — se il parere dell'esperto conferma le irregolarità — deve adottare secondo la procedura prevista all'articolo 17 le misure appropriate, che possono arrivare fino ad autorizzare gli Stati membri a rifiutare provvisoriamente l'introduzione nel proprio territorio di prodotti provenienti da tale stabilimento. Queste misure debbono essere confermate o rivedute quanto prima secondo la procedura prevista all'articolo 17.

Le modalità generali di applicazione del presente articolo sono adottate secondo la procedura prevista all'articolo 18.

(...).

Oggetto del procedimento

4. Passo ora a descrivere l'oggetto del presente procedimento ed il contenuto delle misure statali contestate.

Il 26 gennaio 1993 il ministro federale della Sanità ha indirizzato alle autorità veterinarie superiori degli Stati membri una nota nella quale venivano indicate le esigenze da rispettare in occasione dell'importazione di carni fresche in Germania. Copia della nota veniva anche inviata alla Commissione.

Il punto 1 della suddetta nota disponeva che le carni nelle quali era stata riscontrata la presenza di tubercolosi e/o brucellosi non sono riconosciute idonee al consumo e ne veniva quindi vietata l'importazione in Germania.

Il punto 2 precisava che le competenti autorità tedesche avrebbero autorizzato l'importazione di fegati e reni di maiali utilizzati per la riproduzione, nonché di solipedi e vitelli di più di due anni, unicamente dietro presentazione di un certificato attestante che gli organi in questione non presentavano residui di metalli pesanti in misura superiore al valore di riferimento fissato dal Bundesgesundheitsamt (servizio federale di igiene e sanità pubblica).

Infine, il punto 3 prevedeva che l'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva 64/433/CEE, come modificata dalla direttiva 91/497/CEE, «è trasposto nel diritto nazionale in modo da fissare un valore di 0,5 µg/g di androstenone,

indipendentemente dal limite di peso. Se questo valore viene superato, la carne presenta un intenso odore sessuale ed è impropria al consumo umano conformemente all'art. 5, n. 1, lett. o). Solo il test immunoenzimatico modificato del professor Claus è riconosciuto come metodo specifico che permette di evidenziare l'androstenone. Le carni di suini maschi non castrati che superano questo valore non possono essere esportate nella Repubblica federale di Germania come carni fresche.

In accordo con la Commissione ed il Consiglio [v. la dichiarazione iscritta al processo verbale del Consiglio, relativa all'art. 6, n. 1, lett. b), al momento dell'adozione della direttiva 91/497/CEE] l'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 89/662/CEE si applica a tutti i lotti di carni suine provenienti da altri Stati membri. I lotti di carni suine, indipendentemente dal marchio che ne attesta la salubrità, vengono esaminati nel luogo di destinazione per verificare se questo valore limite è rispettato e, in caso di superamento, vi è contestazione (...).

Questo è il tenore del provvedimento nazionale controverso. Va qui aggiunto, in punto di fatto, che esso ha portata generale, nel senso che la nota si applica nei confronti dei prodotti provenienti da tutti gli Stati membri. Tuttavia, i problemi che hanno dato origine al presente ricorso riguardano esclusivamente le importazioni di carni suine provenienti dalla Danimarca, visto che — come si dirà più avanti — le autorità tedesche contestano le metodologie utilizzate

dalle corrispondenti autorità danesi nell'individuare l'odore sessuale intenso.

5. La Commissione riteneva che il contenuto della suddetta nota fosse in contrasto con la disciplina dettata dalle direttive 64/433/CEE e 89/662/CEE, nonché con l'art. 30 del Trattato, ed avviava nei confronti della Repubblica federale di Germania la procedura precontenziosa prevista all'art. 169. Il governo tedesco, in risposta al parere motivato, dichiarava che avrebbe adottato ogni misura necessaria per conformarsi ad esso relativamente agli addebiti riguardanti i punti 1 e 2 della nota controversa. Con riferimento al punto 3 della nota stessa, tuttavia, la Repubblica federale era solo disponibile a modificare il sistema dei controlli, nel senso che essi sarebbero stati operati solo per sondaggio ed in modo non discriminatorio. Quanto al resto, il governo tedesco contestava la valutazione della Commissione e riteneva che il punto 3 della nota non contravvenisse in alcun modo alle richiamate direttive, né all'art. 30 del Trattato.

La Commissione ha quindi adito la Corte limitando il proprio ricorso al punto 3 della nota in questione. Più precisamente, le conclusioni rassegnate dall'istituzione ricorrente sono così testualmente formulate:

«Constatare che la Repubblica federale di Germania ha mancato agli obblighi che le incombono in virtù delle disposizioni del-

l'art. 6, n. 1, lett. b), e dell'art. 5, n. 1, lett. o), della direttiva 64/433/CEE, modificata dalla direttiva 91/497/CEE, combinate con quelle dell'art. 5, n. 1, e degli artt. 7 e 8 della direttiva 89/662/CEE, nonché dell'art. 30 del Trattato:

Lo Stato membro convenuto resiste in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso e la condanna della Commissione al pagamento delle spese processuali.

Sull'armonizzazione raggiunta con le direttive 64/433/CEE e 89/662/CEE

considerando che vi è obbligo particolare di marchiatura e di trattamento termico delle carcasse di maiali maschi non castrati conformemente all'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva, non appena le carni, indipendentemente dal peso degli animali, presentino una concentrazione di androstenone superiore a 0,5 µg/g, applicando il test immuno-enzimatico modificato del professor Claus

Prima di entrare nel merito delle puntuali censure fatte valere dalla Commissione, ritengo opportuno soffermarmi a valutare, in via preliminare, se la regolamentazione dettata dalle direttive in esame abbia, o pur no, realizzato un'armonizzazione completa della disciplina che interessa il presente giudizio. La Repubblica federale di Germania, infatti, giustifica le prescrizioni nazionali controverse facendo valere che, nel caso di specie, vi sarebbe un'armonizzazione solo parziale, con la conseguenza che la fissazione di un valore massimo di «odore sessuale intenso», nonché dei metodi per il relativo accertamento potrebbe essere stabilita dai legislatori nazionali. Ed è evidente che una siffatta possibilità andrà ammessa, o negata, a seconda che si ravvisi nella specie un'armonizzazione totale ovvero solo parziale. Tale indagine, inoltre, condiziona il giudizio che la Corte sarà chiamata a rendere sulla possibile violazione dell'art. 30, ed in particolare sulla possibilità, per lo Stato convenuto, di giustificare le misure controverse facendo valere, sulla base dell'art. 36, l'esigenza di tutelare la salute pubblica. È, infatti, giurisprudenza costante che «allorché (...) direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana ed approntano procedure comunitarie di controllo della loro

c

Considerando che, in caso di superamento del valore limite di 0,5 µg/g di androstenone, le carni presentano un odore sessuale intenso il quale, in conformità dell'art. 5, lett. o), della direttiva, ha come conseguenza di renderle improprie al consumo umano,

condannare la convenuta al pagamento delle spese».

osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati ed i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva d'armonizzazione»⁷.

Ritengo, quindi, che l'indagine volta ad appurare se vi sia armonizzazione costituisca una imprescindibile chiave di lettura per inquadrare correttamente il caso. Nel procedere in tale valutazione, occorre a mio avviso considerare congiuntamente le direttive 64/433/CEE e 89/662/CEE: la prima è volta a disciplinare le condizioni sanitarie per la produzione e l'immissione sul mercato di carni fresche; la seconda detta le regole relative «ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno». Sicché, la disciplina comunitaria del commercio delle carni suine, nella parte che qui interessa, risulta dal combinato disposto di tali atti normativi.

Ora, se si guarda al preambolo della normativa sopra richiamata, a me sembra chiaro che l'intenzione del legislatore fosse quella di predisporre un'armonizzazione totale. Il secondo 'considerando' della direttiva 64/433/CEE, quale risulta allegata alla direttiva 91/497/CEE, si riferisce ad ostacoli agli scambi intracomunitari risultanti «dalle disparità esistenti negli Stati membri in materia di prescrizioni sanitarie nel settore delle

carni». Il terzo 'considerando' dà atto della necessità di eliminare tali disparità mediante il ravvicinamento delle prescrizioni nazionali in materia; ravvicinamento che — a norma del 'considerando' successivo — «deve essere inteso (...) a rendere uniformi (...)» le suddette condizioni sanitarie. I 'considerando' della direttiva 91/497/CEE, al riguardo, sono ancora più espliciti: la necessità di «armonizzare le condizioni per dichiarare non idonee al consumo umano talune carni»⁸ è vista, infatti, dal legislatore come una diretta conseguenza della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere tra Stati membri, operata dalla direttiva 89/662/CEE. La direttiva in esame, poi, è collocata nell'ambito delle «misure intese alla progressiva realizzazione del mercato interno»⁹. Sotto quest'ultimo profilo, la direttiva 89/662/CEE è complementare rispetto alla direttiva 64/433/CEE giacché essa è volta a spostare i controlli veterinari al luogo di partenza, permettendo così alle merci che soddisfano alle prescrizioni comunitarie di circolare liberamente nella Comunità senza gli ostacoli che potrebbero altrimenti risultare da ulteriori controlli giustificati dall'esigenza di assicurare la protezione della salute pubblica.

Dall'esame dei 'considerando' emerge, quindi, la volontà del legislatore di realizzare, con la normativa qui in esame, una armonizzazione totale delle condizioni sanitarie relative al commercio delle carni. Questa, del resto, è la lettura che la Corte ha dato della direttiva 64/433/CEE. In proposito, ritengo opportuno citare *in extenso* un pas-

7 — V., *ex multis*, sentenze 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi (Racc. pag. 1555, punto 35); 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629); 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit (Racc. pag. 3369); 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553).

8 — V. settimo 'considerando'.

9 — V. terzo 'considerando'.

saggio della sentenza *Delhaize Frères*¹⁰ che mi pare di particolare interesse: «(...) per quanto riguarda le carni fresche, la Corte ha già dichiarato nella sentenza 15 dicembre 1976 (causa 35/76, *Simmenthal*, Racc. pag. 1871) che il sistema di controlli sanitari uniformi, istituito fra l'altro dalla direttiva 64/433, ha lo scopo di eliminare ostacoli per gli scambi intracomunitari di carni fresche mediante l'armonizzazione delle misure di polizia sanitaria. Fondato sull'*equivalenza delle garanzie* imposte in materia a tutti gli Stati membri, esso mira, in questa prospettiva, a spostare il controllo verso lo Stato membro speditore ed a sostituire, in tal modo, alla sistematica applicazione di provvedimenti protettivi alla frontiera un regime unitario che renda superflua la molteplicità dei controlli al confine, pur lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli così unificati».

Nella sentenza *Ligur Carni*¹¹, poi avete riconosciuto che «(...) la direttiva ha istituito un sistema di controlli sanitari *armonizzato*, basato sull'*equivalenza delle garanzie sanitarie* imposte in tutti gli Stati membri, dal che deriva, al tempo stesso, una sicura tutela della salute e la parità di trattamento dei prodotti. Questo sistema ha lo scopo di spostare i controlli sanitari verso lo Stato membro speditore».

10 — Sentenza 6 ottobre 1983, cause riunite 2/82-4/82, *Delhaize Frères* (Racc. pag. 2973, punto 11). Il corsivo è mio.

11 — Sentenza 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, *Ligur Carni* e. a. (Racc. pag. I-6621, punto 25). Il corsivo è mio.

6. Resta ora da vedere, anche alla luce delle pertinenti disposizioni materiali della direttiva, se si possa parlare di un'armonizzazione totale anche con riguardo allo specifico caso che qui interessa, vale a dire quello relativo all'accertamento dell'odore sessuale intenso che rende la carne inidonea al consumo. La risposta negativa del governo tedesco è argomentata in base al rilievo che la normativa comunitaria non ha fissato né un valore uniforme di odore sessuale intenso, né un metodo comune per la misurazione di tale valore. Da tale premessa, esso conclude che, in assenza di un valore di riferimento comune, ogni Stato membro resta libero di determinarne uno proprio.

È una tesi, tuttavia, che non mi persuade. Anzitutto, essa vanificherebbe la finalità di armonizzazione, e dunque di liberalizzazione, che ha ispirato il legislatore comunitario nell'emanare la normativa in questione. E la Corte, in altra occasione¹², ha mostrato di privilegiare un'interpretazione la quale sia la sola compatibile con i principi fondamentali dell'unità del mercato comune e della libera circolazione delle merci.

Inoltre, sarebbe errato, a mio avviso, ritenere che sussista armonizzazione solo là dove il legislatore abbia emanato una norma uniforme. Vero è, nel nostro caso, che una tale norma manca, nel senso che il legislatore non

12 — V. sentenza 15 aprile 1997, causa C-105/95, *Paul Daut* (Racc. pag. I-1877).

ha «quantificato» l'odore sessuale intenso che rende la carne inidonea al consumo; ed è anche vero che l'art. 6, n. 1, lett. b), iii), della direttiva prevedeva l'elaborazione di un metodo comune per determinare tale odore sessuale. Tuttavia, la stessa norma appena citata dispone che, in mancanza di un metodo comune, vale quello «*riconosciuto dall'autorità competente interessata*», cioè quello adottato dalle autorità del paese di origine. Ebbene, ai fini che qui interessano, a me pare che ciò costituisca un'armonizzazione. Occorre, infatti, tener presente che l'attività del legislatore volta ad armonizzare le prescrizioni sanitarie nel commercio delle carni non è un obiettivo in sé, ma un mezzo per il raggiungimento di una ulteriore finalità¹³: nel nostro caso, quella di permettere la libera circolazione dei prodotti che rispettano le condizioni armonizzate. Ora, tale finalità può essere raggiunta grazie a tecniche normative diverse, ma sostanzialmente equivalenti nel risultato finale. Si può avere l'elaborazione di una regola comune, che si sostituisce alle corrispondenti norme nazionali, ed è questa la prima ipotesi prevista dall'art. 6, n. 1, lett. b), iii), là dove si parla dell'elaborazione di «un metodo riconosciuto secondo la procedura di cui all'art. 16»; oppure, ed ecco l'ipotesi che ci riguarda, si può prevedere che, in mancanza di tale metodo, la competenza a determinare l'odore sessuale intenso spetti alla competente autorità del paese di origine delle merci. Ai nostri fini, le due ipotesi si equivalgono. Non a

caso, la norma sopra citata le prevede alternativamente, ma in termini di assoluta equivalenza. Pertanto, l'obiettivo di realizzare il ravvicinamento delle pertinenti prescrizioni sanitarie si realizza qui grazie all'obbligo, che gli Stati hanno assunto in via pattizia con l'adozione della direttiva, di riconoscere le determinazioni dell'autorità del paese di origine.

7. Va poi ricordato che la direttiva 89/662/CEE prevede la possibilità per lo Stato membro destinatario delle merci di operare controlli per sondaggio, e non discriminatori, volti ad accertare la conformità delle merci rispetto alle vigenti prescrizioni sanitarie¹⁴. Si tratta, evidentemente, di una prescrizione ispirata all'intento di salvaguardare la salute pubblica nell'ambito del sistema istituito dalla stessa direttiva: essa, infatti, riconosce la possibilità di impedire la commercializzazione della carne là dove vengano riscontrate irregolarità nella spedizione¹⁵. In tale caso, è però previsto che lo Stato che si avvale di tale facoltà attivi «immediatamente» la speciale procedura istituita dall'art. 8 al fine di risolvere le contestazioni che possono insorgere in merito alla conformità delle merci rispetto alle prescrizioni sanitarie.

13 — Il tema dell'armonizzazione, o ravvicinamento, delle legislazioni è stato particolarmente studiato in dottrina. Sulla natura funzionale del ravvicinamento, e sulle varie tecniche attraverso le quali esso può realizzarsi, v., *ex multis*, R. Mastroianni, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1996, vol. XII, pag. 457 ss., ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

14 — V. art. 5.

15 — V. art. 7.

Sull'asserita violazione delle direttive 64/433/CEE e 89/662/CEE

come metodo specifico che permette di evidenziare l'androstenone». La violazione dell'art. 6, paragrafo 1, lett. b), iii), è dunque manifesta.

8. Alla luce delle preliminari considerazioni sopra svolte, occorre ora pronunciarsi sull'asserita violazione delle direttive sopra richiamate.

In proposito, non ritengo sussistano dubbi sul fatto che le esigenze imposte dalle autorità tedesche relativamente al marchio ed al trattamento termico delle carni suine siano contrarie all'art. 6, n. 1, lett. b), iii). Il disposto della norma, infatti, è chiaro ed inequivocabile: debbono essere munite del bollo e sottoposte a trattamento termico solo le carcasse di *peso superiore a 80 Kg*; e sempre che lo stabilimento non sia in grado di garantire, in base ad un metodo comune ovvero, in mancanza, in base ad *un metodo riconosciuto dall'autorità competente del paese di origine*, che è «possibile individuare le carcasse che presentano un odore sessuale intenso». Le autorità tedesche, invece impongono il bollo ed il trattamento termico anche per le carcasse di *peso inferiore* alla suddetta soglia di 80 kg. E lo impongono, inoltre, a prescindere dal fatto che l'autorità del paese di origine si avvalga di un metodo atto ad individuare le carni che presentano odore sessuale intenso; anzi, nella nota controversa è detto espressamente che «*solo il test immuno-enzimatico modificato del Professor Claus è riconosciuto*

9. Mi soffermo ora sulla censura della Commissione relativa alla violazione del combinato disposto dell'art. 5, n. 1, lett. o), della direttiva 91/497/CEE e dell'art. 8 della direttiva 89/662/CEE. Secondo l'istituzione ricorrente, l'inadempimento consisterebbe nel fatto che le autorità tedesche rifiutano di riconoscere la salubrità delle carni suine importate dalla Danimarca, senza però attivare la speciale procedura istituita dal menzionato art. 8. Anche qui, il problema sollevato dal governo convenuto concerne la determinazione dell'odore sessuale intenso delle carni suine: le autorità tedesche, infatti, non riconoscono la validità del metodo Scatol, utilizzato dalle autorità danesi per individuare l'odore sessuale intenso. Esse si avvalgono invece del metodo del Professor Claus e ritengono, conformemente al punto 3 della nota controversa, che le carni contenenti un valore di androstenone superiore a 0,5 µg/g presentano intenso odore sessuale e dunque non sono idonee al consumo umano.

Anche tale censura della Commissione, a mio avviso, va accolta. La contestazione, infatti, verte sulla mancata attivazione della procedura di cui all'art. 8 e non vi è dubbio che le autorità tedesche non hanno fatto ricorso a tale procedura. Parimenti fuor di dubbio è poi la circostanza che la disposizione in questione non lascia alcuna scelta allo Stato membro in ordine al quesito se avviare,

oppur no, la procedura in parola: le autorità del paese destinatario *debbono*¹⁶, ai sensi dell'art. 8, mettersi immediatamente in contatto con la competente autorità del paese speditore — e dar corso alle varie fasi procedurali previste dallo stesso art. 8 — là dove ravvisino irregolarità nella spedizione e si avvalgano delle facoltà riconosciute loro dall'art. 7. E la presenza di odore sessuale intenso costituisce certamente un'«irregolarità» ai sensi di tale disposizione.

presenta un valore inferiore a 0,5 µg/g di androstenone, rilevato secondo il metodo del Professor Claus, il governo tedesco avanza in sostanza un duplice argomento. Anzitutto, mancherebbe nella specie una disciplina armonizzata, sicché ogni Stato membro potrebbe autonomamente prescrivere il valore di odore sessuale intenso che rende la carne inidonea al consumo. Questa tesi, tuttavia, si fonda sulla premessa che la disciplina che qui rileva non è armonizzata: pertanto, il fondamento di tale prospettazione cade con il venir meno di quella premessa.

10. Le tesi difensive del governo convenuto non mi sembrano meritevoli di accoglimento. Quanto alla censura da ultimo esaminata, il governo tedesco si è limitato, infatti, a contestare *tout court* la mancata attivazione della procedura in discorso, senza però apportare alcuna prova atta ad avvalorare il proprio assunto difensivo. Il che, ai fini processuali che qui rilevano, significa che la Repubblica di Germania non ha adempiuto l'onere della prova che le incombeva; pertanto la sua tesi difensiva va disattesa in quanto non provata.

11. Con riferimento, poi, alla prescrizione nazionale controversa secondo cui la salubrità della carne è riconosciuta solo se essa

12. Inoltre, lo Stato membro convenuto osserva che le autorità danesi si avvalgono di un metodo scientificamente inadeguato nell'individuazione dell'odore sessuale. Nelle proprie osservazioni scritte, infatti, il governo tedesco fa valere che, anche a voler ammettere il principio secondo cui il controllo relativo all'«odore sessuale intenso» va operato da parte delle autorità del paese speditore secondo metodi riconosciuti da quelle stesse autorità, esse dovrebbero comunque avvalersi di *metodi adeguati*. Il che non accadrebbe nel nostro caso, visto che il metodo Scatol impiegato dalle autorità danesi non permetterebbe di rilevare correttamente la presenza dell'odore sessuale. In altri termini, l'affermazione del governo tedesco sembra qui riconoscere, in astratto, la competenza delle autorità del paese di origine, ma contesta, nella specie, il corretto esercizio di tale competenza.

16 — Nella formulazione testuale della norma è, infatti, usato l'indicativo presente («si mette immediatamente in contatto»); il che lascia intendere l'imperatività del precetto e non la sua facoltatività.

Neppure tale argomento, tuttavia, mi pare fondato. Concordo, infatti, con il governo tedesco sul fatto che l'autorità competente del paese di origine si deve avvalere di «metodi adeguati», vale a dire di metodologie idonee a raggiungere il risultato voluto dalla norma in questione. Tanto più che il sistema istituito dalle direttive si fonda proprio sulla fiducia che l'autorità del paese di destinazione deve nutrire nei confronti dei controlli svolti dallo Stato speditore; ed è quindi necessario — come dice il sesto 'considerando' della direttiva 89/662/CEE — «che quest'ultimo provveda a far effettuare i controlli veterinari *in modo adeguato*». Senonché, se il governo convenuto ritiene che la Danimarca non si conformi a tale criterio, esso deve anzitutto attivare la procedura di cui all'art. 8; e dunque risolvere, nel quadro tracciato dalla direttiva, le contestazioni che possono insorgere in merito alla salubrità dei prodotti che ricadono nella sfera della disciplina armonizzata ¹⁷.

13. In ogni caso, anche a voler prescindere dal ricorso alla suddetta procedura, osservo

che, secondo il costante insegnamento della Corte, allorché uno Stato membro ritiene che un altro Stato membro non dia corretta attuazione ad una direttiva, esso deve convenire in giudizio lo Stato assertivamente inadempiente al fine di far constatare, e quindi cessare, l'inadempimento ¹⁸. Non credo, invece, che lo Stato interessato possa reagire unilateralmente introducendo requisiti sostanziali per la commercializzazione delle carni suine che non sono previsti nelle pertinenti norme comunitarie. Un siffatto comportamento non è solo contrario al testuale disposto delle direttive in esame. Esso collide altresì con il fondamentale principio dell'ordinamento comunitario secondo cui gli Stati membri debbono avvalersi dei rimedi giurisdizionali previsti dal Trattato, senza poter ricorrere all'autotutela delle proprie ragioni ¹⁹. Alla luce di tale criterio, non vedo come il governo tedesco possa fondatamente giustificare l'imposizione di requisiti manifestamente non previsti dalla direttiva in esame — quali l'obbligo di apposizione del bollo e la sottoposizione al trattamento termico anche per le carcasse di peso inferiore agli 80 Kg, nonché la previsione di riconoscere solo la validità del metodo del Professor Claus — richiamando asseriti inadempimenti delle autorità danesi, le quali non avrebbero adottato metodi idonei ad identificare l'odore sessuale intenso. Se, infatti, lo Stato membro convenuto ritiene che le suddette autorità danesi si avvalgano di metodi inadeguati — e

17 — Nel corso dell'udienza, si è discusso sul quesito se la procedura di cui all'art. 8 possa essere utilmente applicata nel nostro caso: si è detto, in particolare, che non vi sarebbe alcuna «irregolarità» ai sensi di tale disposizione, visto che ogni Stato membro potrebbe liberamente determinare il valore massimo di odore sessuale, nonché i metodi per il relativo accertamento. È una tesi, tuttavia, che non condivido. La constatazione dell'odore sessuale intenso rientra fra i controlli che spettano all'autorità del paese d'origine; se l'autorità del paese destinatario, nel quadro dei controlli che le sono consentiti ed avvalendosi dei propri metodi, ritiene, in contrasto con la prima autorità, che la carne presenta intenso odore sessuale, essa dovrà attivare la procedura in parola contestando, appunto, l'idoneità della carne ad essere commercializzata in quanto caratterizzata dal suddetto odore sessuale. In quella sede, si valuterà allora se sussiste, oppure no, tale vizio e si potrà evidentemente censurare l'adeguatezza dei metodi utilizzati.

18 — V. sentenze 29 maggio 1997, causa C-14/96, Paul Denuit (Racc. pag. I-2785); Hedley Lomas, cit., e sentenza 10 settembre 1996, causa C-11/95, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4115).

19 — V. sentenze 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Belgio (Racc. pag. 1199), e 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia (Racc. pag. 2729).

dunque non diano corretta attuazione alla direttiva —, esso può (ed anzi, deve) attivare i meccanismi amministrativi e giurisdizionali offerti dall'ordinamento. La via scelta dal governo tedesco — vale a dire quella dell'autotutela delle proprie ragioni, realizzata mediante l'introduzione di criteri non previsti dalla direttiva — è invece estranea alla logica del sistema comunitario.

Sulla violazione dell'art. 30

Le considerazioni sin qui svolte mi inducono a ritenere che vada accolta anche la censura della Commissione relativa alla violazione dell'art. 30. Anzitutto, non vi è dubbio che la pratica seguita dalle autorità tedesche in ottemperanza alla nota contestata rientra nel campo di applicazione del menzionato art. 30. Il punto è ammesso dalla stessa Repubblica federale di Germania, la quale riconosce che le misure nazionali controverse possono, secondo la ben nota formula della sentenza *Dassonville*, «ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (...)»²⁰. Il governo convenuto ritiene, però, che tali misure siano, nel nostro caso, giustificate in quanto dirette a salvaguardare la salute pubblica, ai sensi dell'art. 36.

14. L'insieme di queste considerazioni mi induce a ritenere del tutto irrilevanti le diffuse ed approfondite difese del governo tedesco volte ad evidenziare, sotto il profilo scientifico, l'inadeguatezza del metodo Scatol utilizzato dalle autorità danesi ed a sottolineare invece i pregi del metodo del Professor Claus, seguito dalle autorità tedesche. Tali considerazioni infatti, non mi sembrano pertinenti in questa sede: il contesto più appropriato per valutare, sul piano tecnico, se il metodo Scatol è idoneo ad accertare la presenza di odore sessuale intenso è infatti la procedura di cui all'art. 8. E l'inadempimento dello Stato membro convenuto nel presente giudizio consiste proprio nel non aver attivato quel meccanismo procedurale specificamente istituito dalla direttiva; o comunque, nel non aver reagito nelle competenti sedi giurisdizionali al fine di far constatare l'asserito inadempimento della Danimarca.

Non condivido, tuttavia, la difesa del governo tedesco. Come ho già detto, infatti, ricorrono, a mio avviso, nel caso di specie sufficienti elementi di armonizzazione per escludere l'invocabilità del suddetto art. 36 e dunque per precludere la previsione di norme nazionali assertivamente ispirate all'esigenza di tutelare la salute pubblica in materia di commercializzazione di carne suina. La determinazione dell'«odore sessuale intenso» fa parte dei controlli che debbono essere operati dal paese di origine, secondo metodi riconosciuti dalle autorità competenti di quello stesso paese. Ciò non

20 — V. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837, punto 5).

significa che non possa essere affatto controllato il corretto adempimento dell'obbligo, da parte dello Stato membro di origine, di predisporre adeguati controlli sulla salubrità dei prodotti, e dunque di avvalersi di metodi *oggettivamente idonei* a rivelare l'eventuale presenza di «odore sessuale intenso». La speciale procedura di cui all'art. 8, infatti, è specificamente volta ad appianare con celerità le possibili divergenze di valutazioni che possono insorgere tra le autorità nazionali in merito alla conformità delle carni rispetto alle vigenti prescrizioni sanitarie.

D'altra parte, non mi pare che nel caso di specie sia in alcun modo pregiudicata la protezione della salute dei consumatori. Al riguardo, basti osservare che la stessa direttiva 89/662/CEE prevede la possibilità per le autorità dello Stato di destinazione delle merci di operare controlli per sondaggio diretti ad accertare il rispetto dei requisiti posti dalle direttive comunitarie. Fra tali condizioni, ovviamente, rientra anche l'assenza di odore sessuale intenso, il quale, ai sensi dell'art. 5, n. 1, lett. o) della direttiva 64/433/CEE, rende la carne inidonea al consumo umano. Ebbene, qualora la competente autorità di uno Stato membro constata che la merce non soddisfa tali requisiti, essa può ordinare, ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. b), «la *distruzione* della merce, oppure la sua *utilizzazione ad altri* fini, compresa la rispedizione su autorizzazione della competente autorità del paese dello stabilimento d'origine». Il rischio di un pregiudizio alla salute pubblica è così scongiurato. Del resto, la stessa Commissione non contesta la possibilità, per lo Stato membro convenuto, di impedire la commercializzazione delle carni avvalendosi delle facoltà riconosciutegli dall'art. 7 della direttiva 89/662/CEE; essa però

ritiene, a mio avviso fondatamente, che le autorità tedesche, conformemente all'art. 8 della stessa direttiva, avrebbero dovuto attivare immediatamente la procedura prevista da tale disposizione. Aggiungo, inoltre, che la salute pubblica può essere adeguatamente tutelata nell'ambito della speciale procedura che lo Stato convenuto ha tuttavia ingiustificatamente mancato di attivare: ai sensi del sesto comma di tale disposizione, «in attesa delle conclusioni della Commissione, lo Stato membro speditore deve, su richiesta dello Stato membro destinatario, potenziare i controlli sui prodotti provenienti dallo stabilimento in questione e, se si tratta di gravi motivi di salute animale o di sanità pubblica, sospendere l'autorizzazione»; l'ottavo comma, poi, prevede che «la Commissione, su richiesta di uno dei due Stati membri interessati — se il parere dell'esperto conferma le irregolarità — deve adottare secondo la procedura prevista all'articolo 17 le misure appropriate, che possono arrivare fino ad autorizzare gli Stati membri a rifiutare provvisoriamente l'introduzione nel proprio territorio di prodotti provenienti da tale stabilimento. Queste misure debbono essere confermate o rivedute quanto prima secondo la procedura prevista all'articolo 17».

In conclusione, non credo che possano venire in rilievo le giustificazioni previste dall'art. 36: il sistema istituito dalle direttive sopra menzionate, infatti, si rivela perfettamente completo e consente, in particolare, di far fronte a situazioni che richiedono un

intervento rapido per garantire la tutela della salute.

parte di un altro Stato membro, delle norme del diritto comunitario»²².

15. Inoltre, anche a voler prescindere dalla pur doverosa attivazione della procedura istituita dalla direttiva 89/662/CEE, ribadisco che le censure del governo tedesco relativamente alla validità del metodo Scatol, impiegato dalle autorità danesi, dovrebbero logicamente condurre a ritenere che la Danimarca ha mancato agli obblighi ad essa incombenti ai sensi delle direttive qui in esame: più precisamente, essa avrebbe mancato all'obbligo di predisporre controlli adeguati sulle merci, avvalendosi di metodi idonei a rivelare la presenza di odore sessuale intenso. Senonché, una siffatta prospettazione trova, a mio avviso, una compiuta risposta nel consolidato orientamento che ho già in precedenza richiamato: «se uno Stato membro ritiene che un altro Stato membro non abbia assolto gli obblighi che gli incombono in forza della direttiva ha facoltà (...) di proporre un ricorso per inadempimento in base all'art. 170 del Trattato CE o di chiedere alla Commissione di intervenire direttamente nei confronti di detto Stato membro ai sensi dell'art. 169 del Trattato»²¹. Da tale premessa, la Corte conclude che, «secondo una costante giurisprudenza, uno Stato membro non può autorizzarsi ad adottare unilateralmente provvedimenti correttivi o di difesa destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da

16. Ritengo, quindi, che sia in aperto contrasto con il disposto delle direttive in esame nonché con l'art. 30 il comportamento dello Stato convenuto, il quale ha, per così dire, «reagito» in sede extragiudiziaria all'asserita inadeguatezza del metodo Scatol utilizzato dalle autorità danesi. Tanto più che lo stesso governo tedesco ha sorprendentemente ammesso, nel corso dell'udienza, che esso avrebbe potuto convenire in giudizio la Danimarca al fine di far constatare l'inadempimento consistente nel far ricorso ad un metodo scientificamente inidoneo per rilevare l'eventuale presenza di odore sessuale intenso; ed ha poi aggiunto che esso avrebbe altresì potuto impugnare la decisione con la quale — nell'ambito della procedura di cui all'art. 8, attivata su richiesta della Francia — era stata riconosciuta la validità del metodo danese dello Scatol. Il governo tedesco, però, non si è curato di precisare le ragioni per le quali esso ha preferito la più comoda via delle misure unilaterali anziché quella, certamente più consona ai caratteri di una Comunità di diritto, di avvalersi dei rimedi previsti dal Trattato e dal diritto derivato. Ed è appena il caso di aggiungere che in tale Comunità di diritto il criterio del «farsi giu-

21 — V. sentenza Commissione/Belgio, cit. alla nota 18, punto 36.

22 — V. sentenza ult. cit., punto 37. Quanto all'esigenza di assicurare con celerità il ripristino della legalità, mi limito a ricordare — in linea con la sentenza Commissione/Belgio, cit. — che lo Stato membro interessato «può chiedere alla Corte, in forza dell'art. 186 del Trattato CE, di disporre provvedimenti provvisori, allorché è adita a norma dell'art. 170 del Trattato».

stizia da sé» — al quale si è largamente ispirato il governo tedesco nella fattispecie in esame — cede necessariamente il passo ad un articolato insieme di vie di ricorso giurisdizionali, al quale gli Stati membri debbono soggiacere. Ecco perché, nel nostro caso, non ritengo di poter condividere la posizione del governo convenuto.

zioni, al quale gli Stati membri debbono soggiacere. Ecco perché, nel nostro caso, non ritengo di poter condividere la posizione del governo convenuto.

17. Alla luce di queste considerazioni, suggerisco pertanto di accogliere integralmente il ricorso della Commissione e di condannare lo Stato convenuto alle spese.