CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 18 SETTEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Premessa

Questa causa è stata originata da una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht di Münster. Essa ha ad oggetto la compatibilità col diritto comunitario di talune restrizioni imposte nella Repubblica federale di Germania all'importazione di mangimi allo scopo di accertare ch'essi non contengano salmonelle.

La ricorrente nel procedimento avanti il Verwaltungsgericht è la ditta Denkavit Futtermittel GmbH, con sede in Warendorf, nel Land Renania settentrionale-Vestfalia. Essa, oltre a produrre direttamente mangimi nel proprio stabilimento di Warendorf, importa nella Repubblica federale di Germania dal 1961, prodotti fabbricati dalla propria associata olandese, la Denkavit Nederland BV, con sede in Voorthuizen. Detti prodotti sono di due specie:

(1) mangimi per maialini prodotti dalla stessa società olandese e messi in commercio col marchio «Denkavit» o «Rekord»; la loro esatta composizione varia in funzione della situazione del mercato delle materie prime, ma i loro unici ingredienti di origine animale sono il latte in polvere ed i grassi animali (strutto o grasso bovino);

(2) concentrati di latte in polvere e di grassi animali, più o meno uguali; si tratta di un prodotto intermedio usato nella fabbricazione di mangimi a base di latte e la società olandese li acquista presso i caseifici dei Paesi Bassi.

Convenuto nella causa principale è il Ministro dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste del Land Renania settentrionale-Vestfalia. Ciò si spiega col fatto che fino all'entrata in vigore, il 1° aprile 1979, della normativa federale sull'importazione ed il transito di mangimi di origine animale («Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial» del 15 agosto 1978), nella Repubblica federale di Germania tale materia rientrava nella competenza dei Länder. Ciascun Land aveva una propria normativa in materia, pur se risulta che, di fatto, la disciplina era la stessa in tutti i Länder, salvo alcuni aspetti irrilevanti. All'udienza ci è stato detto che i problemi cui ha dato luogo la normativa già vigente nei Länder potrebbero essere sollevati, in forma quasi identica, dalla nuova disciplina federale.

La normativa vigente nella Renania settentrionale-Vestfalia, era costituita da un decreto del 18 settembre 1957 («Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande») che, come la Commissione, denominerò in prosieguo «Einfuhrverordnung».

Le principali disposizioni della Einfuhrverordnung figuravano nei §§ 1 e 2 di questo.

Il § 1 recitava:

1 — Traduzione dall'inglese.

«I mangimi d'origine animale ... possono essere importati nel territorio doganale solo previa presentazione all'importazione di un certificato rilasciato dalle competenti autorità del paese d'esportazione, attestante che la merce ha subito, all'atto dell'essiccamento o al termine di questo, un trattamento termico che ha eliminato l'eventuale presenza di salmonelle».

Il § 2 disponeva:

«(1) I mangimi sono soggetti, all'importazione, ad un controllo ufficiale effettuato da periti veterinari in un istituto statale di controllo veterinario. Essi possono essere importati solo qualora sia stato accertato mediante esame batteriologico che la merce è priva di salmonelle.

Ai fini del controllo saranno prelevati campioni,

— per le partite comprendenti da 1 a 100 sacchi, dal 5 % di questi,

— per le partite comprendenti da 101 a 500 sacchi, dal 3 % di questi,

— per le partite comprendenti oltre 500 sacchi, dal 2 % di questi.

(2) Qualora il controllo di cui al 1° comma riveli la presenza di salmonelle, i mangimi potranno esser importati solo previo trattamento termico eseguito sotto il controllo delle autorità ufficiali e mirante ad eliminare le salmonelle».

Detti paragrafi contemplavano quindi una doppia garanzia: un certificato rilasciato dalle competenti autorità nel paese esportatore (§ 1) ed un controllo, prima dell'importazione, effettuato su campioni delle merci in un istituto veterinario tedesco (§ 2).

L'effetto di questi paragrafi era però mitigato in certa misura dal § 9, che riservava al Ministro la facoltà «di autorizzare deroghe al presente decreto quando vi è pericolo che l'importazione ed il transito delle merci ... siano fonte d'introduzione o di propagazione di germi di epizoozie».

La ricorrente asserisce che durante il primo decennio della sua attività d'importatrice le merci da essa importate dai Paesi Bassi non furono in realtà soggette ad un sistematico controllo veterinario. Tuttavia, dal 1972 in poi, i §§ 1 e 2 della Einfuhrverordnung vennero applicati puntualmente a tali importazioni.

Nel 1976 la ricorrente presentava al Ministro domanda di esenzione, in forza del § 9, dagli obblighi di cui ai §§ 1 e 2, o, in subordine, dall'osservanza di almeno uno di essi, preferibilmente il § 2. A sostegno della domanda la ricorrente invocava l'art. 30 del Trattato CEE così com'è stato interpretato da questa Corte nella causa 4/75 Rewe Zentralfinanz c/ Landwirtschaftskammer (Racc. 1975, pag. 843), sostenendo che gli obblighi di cui ai §§ 1 e 2 costituivano misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, vietate dall'art. 30 con la sola riserva delle eccezioni contemplate dall'art. 36 del Trattato. La ricorrente sosteneva che adempiere agli obblighi di cui al § 2 significava in pratica bloccare la merce per tre giorni alla frontiera; di conseguenza, la merce non poteva essere trasportata per autocarro, ma doveva essere spedita per ferrovia, in quanto sarebbe antieconomico immobilizzare un autocarro per tre giorni. D'altra parte, il trasporto per ferrovia era più costoso e meno agevole del trasporto di-

retto per autocarro. Richiamandosi ancora una volta alla sentenza nella causa *Rewe-Zentralfinanz,* la ricorrente sosteneva che l'art. 36 non poteva invocarsi per giustificare le imposizioni di cui al § 2, in quanto nel Land Renania settentrionale-Vestfalia non venivano effettuati controlli sistematici sui mangimi prodotti in loco. Inoltre, data l'attendibilità del certificato rilasciato dalle autorità olandesi a norma del § 1 non era affatto giustificato imporre un ulteriore controllo in forza del § 2. A sua volta, il controllo effettuato in forza del § 2 rendeva superfluo chiedere alle autorità olandesi un certificato il cui rilascio comportava spese ed ulteriori oneri.

In esito ai contatti successivamente intercorsi tra i legali della ricorrente ed il Ministro, quest'ultimo comunicava alla ricorrente, all'inizio del 1977, ch'essa sarebbe stata autorizzata, in base al § 9, ad effettuare le importazioni — di volta in volta per un periodo di tre mesi ed attraverso un determinato ufficio doganale — senza dover adempiere gli obblighi prescritti dal § 2. La ricorrente era, però, tenuta a precisare:

(i) che il mangime importato non conteneva, oltre ai prodotti lattiero-caseari in polvere ed al grasso animale, nessun altro ingrediente d'origine animale;

(ii) che i prodotti lattiero-caseari erano stati ottenuti esclusivamente da latte pastorizzato;

(iii) che i grassi erano stati portati ad una temperatura di almeno 85 °C; e

(iv) che l'intero processo di fabbricazione aveva avuto luogo senza soluzione di continuità.

La ricorrente esprimeva dubbi quanto alla compatibilità di dette condizioni con gli artt. 30 e 36 del Trattato, ma, pur riservando i propri diritti di legge forniva le indicazioni richieste dal Ministro. Un'autorizzazione le veniva quindi rilasciata il 15 marzo 1977.

Nell'autorizzazione si precisava ch'essa veniva rilasciata per un periodo di tre mesi e che era revocabile in qualsiasi momento, senza indennizzo, per motivi di salute pubblica. Erano inoltre indicati: il quantitativo di ciascun tipo di merce che doveva esser importata in base alla stessa autorizzazione (350 tonnellate di mangimi «Denkavit» per maialini e 50 tonnellate di concentrato di latte in polvere e grassi); l'origine delle merci (Paesi Bassi); l'ufficio doganale attraverso il quale l'importazione doveva essere effettuata (Oeding); la destinazione della merce (Warendorf); il destinatario (la ricorrente). L'autorizzazione era infine subordinata alla duplice condizione che un certificato del tipo che ho menzionato venisse prodotto all'atto dell'importazione e che le merci fossero importate in sacchi di plastica da distruggere dopo l'uso.

Un diritto di DM 50 veniva riscosso per la concessione dell'autorizzazione in forza della normativa del Land in materia di diritti amministrativi, cioè la «Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung» del 9 gennaio 1973.

Nel procedimento avanti il Verwaltungsgericht di Münster la ricorrente contesta la legittimità delle condizioni restrittive in base alle quali detta autorizzazione è stata rilasciata, e del diritto riscosso per tale rilascio.

Lor Signori ricorderanno che, chiedendo l'autorizzazione, la ricorrente aveva dichiarato che non vigeva nella Renania settentrionale-Vestfalia alcuna normativa

che prescrivesse il controllo sistematico dei mangimi prodotti nel Land. Ciò risulta esatto, ma durante i periodi che qui ci interessano vigeva in Germania una legislazione che imponeva il controllo, da parte delle autorità veterinarie, degli impianti per la fabbricazione a fini commerciali di mangimi contenenti sostanze di origine animale. La normativa attualmente vigente in materia è un decreto federale, la «Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung» del 28 luglio 1977. Prima dell'entrata in vigore di tale decreto controlli del genere erano contemplati nella Renania settentrionale-Vestfalia, dalla «Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes» del 24 novembre 1964.

Nei Paesi Bassi non vige una normativa vincolante del genere. Tuttavia, risulta che, in pratica, le imprese sono assoggettate ad un siffatto controllo, almeno quando producono per l'esportazione. Dinanzi al Verwaltungsgericht sono state prodotte prove relative alla frequenza ed all'accuratezza dei controlli effettuati nei Paesi Bassi e in Germania. In base a tali prove (prodotte anche dinanzi alla Corte) detto giudice ha concluso che il controllo effettuato dalle autorità olandesi sugli impianti della Denkavit Nederland BV, con sede in Voorthuizen, era perlomeno altrettanto attendibile di quello effettuato dalle autorità tedesche sugli impianti che rientrano nell'ambito della loro competenza.

La questione sottoposta alla Corte dal Verwaltungsgericht

La questione sottoposta a questa corte dal Verwaltungsgericht è formulata in una lunga frase che occupa quasi due pagine.

Essa comincia con la menzione delle norme di diritto comunitario che il Verwaltungsgericht ritiene pertinenti. Si tratta degli artt. 9, 30 e 36 del Trattato, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 804/68 «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» e del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2727/75 «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali».

Il Verwaltungsgericht solleva, poi, due questioni di merito.

La prima ha ad oggetto la compatibilità con dette norme dei §§ 1 e 2 dell'Einfuhrverordnung considerati in sé e per sé. Essa mira ad accertare se dette disposizioni vadano interpretate nel senso che è vietato in uno Stato membro «subordinare mediante disposizioni normative l'importazione di mangimi di origine animale da un altro Stato membro alla condizione che ciascuna partita sia accompagnata da un attestato della competente autorità del paese esportatore, dal quale risulti che i mangimi sono stati sottoposti ad un procedimento per l'eliminazione delle salmonelle e, inoltre, autorizzare l'importazione soltanto qualora la competente autorità statale del paese importatore abbia constatato che la merce è esente da salmonelle».

La seconda questione di merito riguarda il § 9 dell'Einfuhrverordnung e la maniera con cui, nella fattispecie, il Ministro ha esercitato i suoi poteri in forza di detto paragrafo. Con essa si chiede se le disposizioni di diritto comunitario sopra menzionate vadano interpretate nel senso che esse vietano di rimettere alla discrezionalità dell'autorità competente il potere di concedere, con una speciale autorizzazione, una deroga agli obblighi menzionati nella prima questione «con la possibilità:

— che l'autorizzazione venga sottoposta a termine; venga revocata in qualsiasi momento, senza indennizzo, per motivi di carattere veterinario lasciati alla valutazione della suddetta autorità; abbia validità limitata a quanto richiesto nella domanda, e cioè a un determinato quantitativo di merce di una data origine, importato attraverso determinati uffici doganali per la consegna a determinati destinatari;

— che debba essere presentato, per ogni singola partita, un attestato veterinario della competente autorità del paese importatore circa la composizione dei mangimi da importare e il trattamento da essi subito;

— che venga consentita l'importazione solo per prodotti contenuti in sacchi di plastica nuovi, da rendere inutilizzabili dopo l'uso;

— che venga riscosso, per ciascuna autorizzazione, un diritto amministrativo da 5 (minimo) a 50 (massimo) DM».

Infine vi è un'appendice il cui scopo è d'invitare la Corte ad esaminare la questione basandosi sul presupposto che:

«da una parte, una norma del paese importatore in materia di epizoozie contempli in generale, per la produzione interna, il controllo veterinario ufficiale degli impianti dei mangimifici in cui si trovino prodotti di origine animale e, dall'altra, pur non esistendo norme analoghe nel paese esportatore, il mangimificio che procede all'esportazione sia tuttavia soggetto ad un controllo ufficiale almeno comparabile a quello vigente nel paese importatore.»

Il regolamento n. 804/68 ed il regolamento n. 2727/75

Sembra che a seconda della loro esatta composizione, i mangimi importati dalla ricorrente rientrino nell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ovvero nell'organizzazione dei mercati nel settore dei cereali. L'art. 22 del regolamento n. 804/68 vieta espressamente la riscossione di dazi doganali o tasse d'effetto equivalente e l'imposizione di restrizioni quantitative o misure d'effetto equivalente «negli scambi intracomunitari». Secondo il Verwaltungsgericht, un divieto analogo è implicitamente sancito dal regolamento n. 2727/75. Cionondimento, come ha sottolineato la Commissione, è più esatto ritenere che disposizioni come l'art. 22 del regolamento n. 804/68 figurassero nei primi regolamenti che istituivano organizzazioni comuni dei mercati di prodotti agricoli, in quanto gli articoli del Trattato relativi all'abolizione delle barriere doganali negli scambi intracomunitari (in particolare gli artt. 9 e 30) non avevano ancora efficacia diretta. Oggi che, scaduto il periodo transitorio, questi articoli hanno ormai efficacia diretta, disposizioni come l'art. 22 sono divenute prive di oggetto, giacché non aggiungono nulla a quanto disposto dal Trattato.

La questione sottoposta alla Corte dal Verwaltungsgericht va quindi esaminata solo in relazione agli artt. 9, 30 e 36 del Trattato.

L'art. 9 del Trattato

L'art. 9, che vieta, nel commercio fra Stati membri, i dazi doganali sulle importazioni e sulle esportazioni e qualsiasi tassa d'effetto equivalente, può naturalmente applicarsi solo per quanto concerne il diritto riscosso per l'autorizzazione rilasciata dal Ministro alla ricorrente.

È giurisprudenza consolidata di questa Corte che la nozione di tassa d'effetto

equivalente a un dazio doganale comprende qualsiasi onere tributario imposto all'atto dell'importazione di merci, a meno che siffatti oneri non vengano riscossi nell'ambito di un sistema generale di tassazione interna che si applica tanto alle merci importate quanto ai prodotti nazionali oppure costituiscano il corrispettivo d'un vero e proprio servizio reso all'importatore, il che va escluso nel caso dei controlli imposti nel pubblico interesse: si vedano, ad esempio, le cause 29/72, *Marimex* c/ *Amministrazione finanziaria italiana* (Racc. 1972, pag. 1309), 39/73, *Rewe Zentralfinanz* c/ *Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe* (Racc. 1973, pag. 1039); 63/74 *Cadsky* c/ *Istituto nazionale per il commercio estero* (Racc. 1975, pag. 281); 87/75 *Bresciani* c/ *Amministrazione italiana delle finanze* (Racc. 1976, pag. 129) e 35/76 *Simmenthal* c/ *Ministero delle Finanze italiano* (Racc. 1976, pag. 1871).

Ritengo, di conseguenza che, anche ammettendo a favore del Ministro che il sistema di autorizzazioni da esso applicato in forza del § 9 dell'Einfuhrverordnung e le condizioni connesse all'autorizzazione da esso rilasciata alla ricorrente siano sotto altri aspetti validi, nessun onere poteva esser imposto per il rilascio di detta autorizzazione. Invero, il Ministro non ha cercato di sostenere davanti a questa Corte una tesi diversa.

Gli artt. 30 e 36 del Trattato

Nelle loro osservazioni, i partecipanti al presente procedimento sono partiti dal presupposto che le disposizioni di cui ai §§ 1 e 2 e 9 dell'Einfuhrverordnung costituivano indubbiamente misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni vietate dall'art. 30 del Trattato, a meno che non rientrassero nella deroga disposta dall'art. 36.

A mio avviso, è chiaro che questo presupposto è esatto per quanto riguarda i §§ 2 e 9. Esiste una copiosa giurisprudenza nel senso che i controlli sistematici all'importazione per motivi di sanità pubblica costituiscono misure del genere; vedansi ad esempio le cause 4/75, *Rewe Zentralfinanz* c/ *Landwirtschaftskammer* (Racc. 1975, pag. 843) e 35/76 *Simmenthal* c/ *Ministero delle finanze italiano* (Racc. 1976, pag. 1871). Esiste un'altrettanto copiosa giurisprudenza nel senso che qualsiasi sistema di licenze d'importazione costituisce una misura del genere; vedansi ad esempio le cause riunite 51-54/71, *International Fruit Co.* c/ *Produktschap Groenten en Fruit* (Racc. 1971, pag. 1107) e la causa 41/76, *Donckerwolcke* c/ *Procureur de la République* (Racc. 1976, pag. 1921); vedansi pure la causa 82/77, *Openbaar Ministerie of the Netherlands* c/ *Van Tiggele* (Racc. 1978, pag. 25), nella quale la Corte ha affermato che un sistema in forza del quale un commerciante si trovi nella necessità di chiedere l'esenzione da una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa costituisce esso stesso una misura del genere.

La situazione non è però altrettanto chiara per quanto riguarda il § 1 dell'Einfuhrverordnung. A quanto mi risulta, la Corte non ha mai affermato che l'obbligo che le merci siano accompagnate da un determinato certificato costituisce necessariamente una misura d'un genere manifestamente vietato dall'art. 30. Né mi sembra lecito affermare che un tale possibile obbligo debba costituire in via di principio una misura del genere. Vi sono casi in cui l'obbligo di accompagnare la merce con un certificato ha lo scopo e l'effetto di facilitare il commercio piuttosto che di intralciarlo. È proprio questo il motivo per cui detto obbligo viene spesso imposto dallo stesso diritto comunitario. Ne costituiscono un

valido esempio, sul quale la nostra attenzione è stata attirata dal Ministro, i certificati sanitari prescritti dalla direttiva del Consiglio nn. 64/432/CEE «relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina» e 64/433/CEE, «relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche». Nella causa 8/74, *Procureur du Roi* c/ *Dassonville* (Racc. 1974, pag. 837) la Corte ha espressamente lasciato insoluta la questione del se l'obbligo di produrre un certificato d'origine qualora fosse ragionevolmente imposto nell'interesse della tutela del consumatore e della lealtà del commercio, esulasse completamente dalla sfera d'applicazione dell'art. 30 oppure vi rientrasse ma fosse giustificato ai sensi dell'art. 36. La Corte non ha ritenuto necessario esaminare tale questione nemmeno nella sentenza 16 maggio 1979 (causa 2/78, *Commissione* c/ *Regno del Belgio*, non ancora pubblicata). A mio avviso, in base ai precedenti giurisprudenziali di questa Corte, tutto quello che si può dire è che dalle sentenze emesse nelle cause *Dassonville e Commissione* c/ *Regno del Belgio*, si desume che l'obbligo di accompagnare la merce con un certificato costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30, qualora non sia giustificato da motivi ragionevoli; la stessa conclusione può ricavarsi dalla sentenza *Donckerwolcke* e dalle successive sentenze 30 novembre 1977 (causa 52/77 *Cayrol* c/ *Rivoira*, Racc. 1977, pag. 2261) e 28 marzo 1979 (causa 179/78, *Procureur de la République* c/ *Rivoira*, non ancora pubblicata).

Personalmente ritengo che l'obbligo di produrre un certificato, qualora sia fondato su motivi ragionevoli, esuli completamente dall'ambito di applicazione dell'art. 30. Tuttavia, dubito che, in definitiva, nel caso di un certificato come quello prescritto dal § 1 dell'Einfuhrverordnung, vale a dire un certificato attestante che la merce ha subito un trattamento per l'eliminazione di agenti patogeni, abbia molta importanza il fatto di considerare tale requisito del tutto esulante dalla sfera d'applicazione dell'art. 30 se ragionevole oppure incluso prima facie nella sfera d'applicazione di questa norma, ma giustificato da una delle ragioni ammesse dall'art. 36. Nell'uno e nell'altro caso, a mio avviso, il criterio determinante dev'essere lo stesso, in quanto sarebbe difficile considerare ragionevole l'obbligo di produrre un siffatto certificato qualora ciò non fosse necessario per la protezione della salute e della vita delle persone o degli animali o costituisse un mezzo di discriminazione arbitrario o una restrizione dissimulata negli scambi tra gli Stati membri.

Relativamente all'art. 36, la ricorrente ha svolto un duplice argomento.

In primo luogo, essa si è richiamata alla sentenza nella causa 5/77 *Tedeschi* c/ *Denkavit* (Racc. 1977, pag. 1555) nella quale la Corte ha affermato:

«Allorché, in applicazione dell'art. 100 del Trattato, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana e approntano procedure comunitarie di controllo della loro 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» (punto 35 della motivazione).

La ricorrente sostiene che i problemi inerenti alla salute delle persone e degli animali e connessi agli scambi intracomunitari di mangimi, rientrano in un settore che è già esaurientemente disciplinato da direttive d'armonizzazione adottate in forza dell'art. 100 del Trattato, di guisa che in tale materia non è più consentito far ricorso all'art. 36.

Il Ministro e la Commissione sostengono che questo punto di vista è erroneo. Condivido il loro parere.

Non è mia intenzione, Signori, abusare del vostro tempo passando in rassegna tutte le risoluzioni e tutte le direttive del Consiglio menzionate nell'ordinanza di rinvio e richiamate in corso di causa. Infatti, a quanto ho capito, l'argomentazione della ricorrente si basa sostanzialmente, da una parte, sulla risoluzione del Consiglio 22 luglio 1974 (GU n. C 92, pag. 2, del 6 agosto 1974) che preannuncia, fra l'altro, l'adozione da parte del Consiglio di proposte relative alla «commercializzazione di alimenti semplici per animali» ed alla «commercializzazione di alimenti composti per animali» e, d'altra parte, su due direttive adottate dal Consiglio in conformità a tale risoluzione. Si tratta della direttiva 23 novembre 1976, n. 77/101/CEE, «relativa alla commercializzazione degli alimenti semplici per gli animali» e della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/373/CEE «relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali». Come è stato sottolineato dal Ministro e dalla Commissione, i mangimi importati dalla ricorrente dai Paesi Bassi, devono considerarsi compresi nella sfera d'applicazione della seconda delle suddette direttive.

Orbene, non solo la direttiva n. 79/373 è stata adottata successivamente all'epoca dei fatti di causa, ma inoltre, a norma del suo art. 16, gli Stati membri, hanno tempo fino al 1° gennaio 1981 per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarvisi. Stando così le cose, malgrado l'ingegnosa ed audace argomentazione svolta dalla ricorrente per sostenere il contrario, non credo che l'esistenza di questa direttiva possa rendere applicabile nel nostro caso il principio sancito dalla Corte nella causa *Tedeschi c/ Denkavit*. È quindi inutile che mi soffermi su un altro argomento dedotto dal Ministro e dalla Commissione, e cioè che le direttive nn. 77/101 e 79/373 non riguardano i provvedimenti intesi a garantire l'impiego di mangimi privi di agenti patogeni.

In subordine, la ricorrente sostiene che nei casi come quello di specie, l'art. 36 del Trattato non giustifica né una duplice garanzia, come quella contemplata dai §§ 1 e 2 dell'Einfuhrverordnung né un sistema d'autorizzazioni limitate nel tempo né un sistema d'autorizzazioni anche valide per un tempo indeterminato, ma subordinate a condizioni del genere di quelle imposte dal Ministro. Secondo la ricorrente, l'art. 36 autorizza tutt'al più l'analisi di campioni prelevati saltuariamente, poiché le autorità tedesche dovrebbero considerare essenzialmente sufficienti i controlli effettuati nella fabbrica della Denkavit Nederland BV dalle autorità olandesi e sulla cui natura e portata dovrebbero informarsi presso queste ultime. L'art. 5 del Trattato e la sentenza della Corte nella causa 104/75 *De Peijper* (Racc. 1976, pag. 613, punto 27 della motivazione) corroborano in certa misura questa tesi.

Tuttavia, per quanto concerne questo punto, ritengo che sia necessario rifarsi a taluni principi fondamentali.

Ho testé fatto riferimento ad uno di tali principi. Come la Corte ha di recente

riaffermato nella sentenza 12 luglio 1979 (causa 153/78, *Commissione c/ Repubblica federale di Germania*, non ancora pubblicata), per valutare la validità alla stregua dell'art. 36 di provvedimenti adottati da uno Stato membro per la tutela della salute o della vita delle persone o degli animali (ovvero, in quella fattispecie, delle piante), occorre accertare se detti provvedimenti siano «giustificati» cioè «necessari» a tal fine. A ciò vorrei aggiungere (citando i punti 17 e 18 della motivazione della sentenza *De Peijper*) che:

«È dunque esclusa dalla deroga di cui all'art. 36 qualsiasi normativa o prassi nazionale al cui posto si sarebbero potuti adottare, con pari efficacia, provvedimenti di minore pregiudizio per gli scambi intracomunitari.

In particolare, l'art. 36 non può servire a giustificare normative o prassi, anche utili, che tuttavia presentino aspetti restrittivi motivati essenzialmente dalla preoccupazione di ridurre l'impegno dell'amministrazione o le spese pubbliche, a meno che, in mancanza delle predette normative o prassi, tale impegno o tali spese risultino eccessivamente onerosi».

Occorre altresì aggiungere questa ovvia osservazione che siffatte normative non possono essere «giustificate» ai sensi dell'art. 36 qualora costituiscano «un mezzo di discriminazione arbitraria» o «una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

In secondo luogo, qualora la validità dei provvedimenti adottati da uno Stato membro al fine di proteggere la salute o la vita delle persone o degli animali (o delle piante) venga contestata avanti un giudice di detto Stato membro, spetta a tale giudice applicare i suddetti criteri alla luce di tutti i fatti della causa, ivi compresi i particolari della legislazione vigente in tale Stato e le condizioni che vi prevalgono in conseguenza di tale legislazione. Nell'ambito di un procedimento pregiudiziale ex art. 177 del Trattato, la Corte non può, per restare entro i limiti della sua competenza, fare altro che ribadire detti criteri; tutt'al più, essa può indicare al giudice nazionale gli elementi ch'esso dovrebbe o non dovrebbe prendere in considerazione nell'applicare i surriferiti criteri.

In terzo luogo, deve sempre incombere all'autorità nazionale che invoca l'art. 36, l'onere di provare che i provvedimenti ch'essa cerca di giustificare richiamandosi a tale articolo sono effettivamente legittimi alla stregua di questo, e cioè rispondono ai criteri summenzionati. A mio avviso, ciò è implicitamente affermato in molte sentenze della Corte, ivi compresa quella pronunziata nella causa 153/78.

Quindi non ritengo che voi possiate risolvere la questione sottopostavi dal Verwaltungsgericht di Münster così dettagliatamente com'essa è formulata. Tuttavia penso che possiate fornire al Verwaltungsgericht utili indicazioni, in particolare alla luce di quanto è stato sostenuto dal Ministro.

Prescindendo dalle osservazioni d'ordine generale relative ai gravi rischi per la salute delle persone e degli animali, inerenti all'eventuale presenza di salmonelle nei mangimi, nessun tentativo è stato fatto dal Ministro in corso di causa per giustificare la duplice garanzia contemplata nei §§ 1 e 2 dell'Einfuhrverordnung. È stata fatta menzione del fatto che, nel 1976, l'analisi di un campione

prelevato da una partita importata dalla ricorrente ha rivelato la presenza di salmonelle, ma questo incidente non è stato impiegato come specifico argomento per giustificare la duplice garanzia. Per di più, la ricorrente contesta l'esattezza della suddetta analisi. A meno che non li abbia mal intesi, gli argomenti svolti a questo proposito dal Ministro concernevano unicamente la durata e le condizioni dell'autorizzazione rilasciata alla ricorrente.

La Commissione ha sostenuto che, stando alle informazioni in suo possesso, tutti gli altri Stati membri facevano una distinzione tra mangimi i cui soli elementi di origine animale erano costituiti dal latte in polvere e dai grassi, e quelli contenenti altre sostanze d'origine animale. In tutti questi Stati membri, ad eccezione dell'Italia, le importazioni di mangimi della prima categoria non erano soggette ad alcuna restrizione per il motivo che la fabbricazione del latte in polvere e l'estrazione dei grassi richiedono che il prodotto venga riscaldato fino ad una temperatura abbastanza elevata da eliminare la presenza di salmonelle. L'Italia, a quanto sembra, esige che i suddetti mangimi, ove importati, siano accompagnati da un certificato attestante che essi hanno subito un trattamento per l'eliminazione delle salmonelle. Quando, in udienza, ho chiesto al rappresentante del Ministro di pronunziarsi su questo punto, egli ha ammesso che i procedimenti di fabbricazione menzionati dalla Commissione erano tali da garantire l'eliminazione delle salmonele, ed ha dichiarato che tutto ciò che il Ministro desiderava era la conferma che siffatti procedimenti fossero stati effettivamente applicati. Tale dichiarazione sembra deporre a favore della necessità di un certificato che accompagni la merce piuttosto che dell'esigenza d'una duplice garanzia.

A proposito della necessità di un certificato, il rappresentante del Ministro ha pure dichiarato che nei Paesi Bassi non venivano effettuati, nelle fabbriche di mangimi, controlli sistematici come quelli prescritti dalla legislazione tedesca, che nei Paesi Bassi venivano effettuati controlli ufficiali solo se e nella misura in cui si rendessero necessari per soddisfare le esigenze dei paesi nei quali i mangimi dovevano essere esportati, e che, di conseguenza, solo richiedendo un certificato rilasciato dalle autorità olandesi le autorità tedesche potevano avere la certezza che i mangimi importati dai Paesi Bassi erano altrettanto sani di quelli prodotti in Germania. Naturalmente, queste dichiarazioni non sono in contrasto con la conclusione cui è pervenuto il Verwaltungsgericht, e cioè che i controlli ufficiali olandesi (quando vengono effettuati) sono almeno altrettanto attendibili di quelli effettuati in Germania.

Per quanto riguarda le altre condizioni cui era subordinata l'autorizzazione rilasciata alla ricorrente, le delucidazioni fornite dal Ministro possono riassumersi come segue.

Quanto all'obbligo che nell'autorizzazione fosse indicato il quantitativo di ciascun tipo di mangime da importarsi in base ad essa, il Ministro ha sostenuto ch'esso non costituiva restrizione degli scambi commerciali in quanto il quantitativo veniva determinato dalla stessa ricorrente. A ciò, questa ha ribattuto che il fatto di voler stabilire in anticipo il quantitativo da importare nel periodo di tre mesi ostacolava in realtà gli scambi commerciali in quanto rendeva difficile la tempestiva esecuzione di ordinativi imprevisti.

La limitazione a tre mesi della validità dell'autorizzazione sarebbe stata giustificata da motivi che sono stati formulati in termini alquanto vaghi e che, lo confesso, non ho potuto capire.

L'indicazione dell'origine delle merci sarebbe stata necessaria per impedire abusi. Il che è abbastanza comprensibile qualora si ammetta la necessità dell'autorizzazione.

L'obbligo di specificare la dogana attraverso la quale le merci dovevano essere importate, la loro destinazione e l'identità del destinatario sarebbe stato giustificato dalla necessità di permettere d'identificare e in caso di bisogno di rintracciare le partite importate in forza dell'autorizzazione, onde poter prendere adeguate misure in caso di epidemia di salmonellosi. Non è stato però precisato se vigessero in Germania disposizioni analoghe che consentissero di rintracciare i mangimi di produzione nazionale nell'ipotesi in cui si manifestasse una epidemia di salmonellosi.

Nessuna dichiarazione è stata fatta dal Ministro in merito ai requisiti relativi all'imballaggio della merce ed in particolare alla questione del se requisiti analoghi vigessero per i mangimi di produzione nazionale. Va però ricordato, per onestà, che l'art. 4, n. 1, della direttiva n. 79/373 dispone, fatte salve talune eccezioni, che

«Gli Stati membri prescrivono che gli alimenti composti possono essere commercializzati soltanto in imballaggi chiusi o recipienti chiusi. Gli Stati membri prescrivono che gli imballaggi o recipienti siano chiusi in modo che l'apertura comporti il deterioramento del sistema di chiusura e l'impossibilità di riutilizzarlo».

A mio avviso si può quindi ritenere che requisiti del genere siano generalmente considerati necessari.

Conclusioni

Alla luce di quanto premesso, ritengo che dobbiate risolvere la questione sottopostavi dal Verwaltungsgericht come segue:

(1) Gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE vanno interpretati nel senso che essi vietano qualsiasi ostacolo agli scambi tra Stati membri assertivamente giustificato dalla tutela della salute o della vita delle persone o degli animali, a meno che non venga dimostrato che siffatti ostacoli sono necessari per garantire tale tutela. Detta eccezione non comprende:

(a) le normative o prassi nazionali adottate a tale scopo, qualora questo possa effettivamente esser raggiunto con provvedimenti che ostacolano in misura minore il commercio intracomunitario (ivi compresa, qualora sia possibile, la collaborazione tra le autorità degli Stati membri);

(b) le normative o prassi nazionali che, pur se utili, mirano principalmente ad alleviare l'onere amministrativo delle competenti autorità, a meno che in mancanza di dette normative o prassi, tale onere risulti eccessivo.

(c) le normative o prassi nazionali che costituiscono un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata negli scambi tra gli Stati membri.

(2) Qualora la validità dei provvedimenti assertivamente adottati da uno Stato membro per la tutela della salute o della vita delle persone o degli animali venga contestata avanti un giudice di tale Stato membro, spetta a detto giudice determinare, alla luce di tutti gli elementi pertinenti, se e in quale misura l'eccezione si applichi a detti provvedimenti o ad alcuni di essi, tenendo presente che l'onere di provare l'eccezione incombe a coloro che l'affermano. Gli elementi pertinenti possono comprendere la natura dei prodotti di cui trattasi e del processo di fabbricazione, i particolari della legislazione che si applica a detti prodotti, quando si tratti di merce importata o, rispettivamente, di produzione nazionale, le condizioni che prevalgono nello Stato membro dal quale la merce è importata ed il contenuto della normativa comunitaria in materia.

(3) L'art. 9 del Trattato va interpretato nel senso che, anche qualora sia provato che un sistema di licenze d'importazione è giustificato, in quanto rientra nella suddetta eccezione, nessun onere pecuniario può esser riscosso per il rilascio d'una licenza nell'ambito di tale sistema.

(4) Per quanto riguarda la disciplina comunitaria da applicarsi nella fattispecie, il regolamento (CEE) n. 804/68 e il regolamento (CEE) n. 2727/75, nulla aggiungono a quanto disposto dal Trattato.