SENTENZA DELLA CORTE
DEL 28 GIUGNO 1983 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese

«Monopoli nazionali: fecondazione artificiale dei bovini»

Causa 161/82

Massime

Agricoltura — Armonizzazione delle legislazione — Direttiva n. 77/504 — Sperma destinato all'inseminazione artificiale dei bovini — Scambi intracomunitari — Poteri degli Stati membri — Rilascio delle licenze d'importazione subordinato all'osservanza delle norme zootecniche in vigore per lo sperma di origine nazionale — Ammissibilità

(Direttiva del Consiglio n. 77/504, artt. 2 e 3)

Uno Stato membro non trasgredisce la direttiva n. 77/504, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura, subordinando il rilascio delle licenze d'importazione di sperma destinato all'inseminazione artificiale dei bovini alle esigenze zootecniche della propria legislazione, esigenze che valgono indistintamente per lo sperma importato e per quello prodotto nel territorio nazionale. Dall'art. 3 della direttiva si desume infatti che questa ammette la disparità delle norme esistenti e fa prevalere, in caso di scambi intracomunitari, le norme in vigore per l'uso dello sperma nello Stato in cui esso sarà usato.

Nella causa 161/82,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. René-Christian Béraud, in qualità di agente, assistito dal sig. Hans Peter Hartvig, membro del suo servizio giuridico, e con domicilio eletto in

1 — Lingua processuale: il francese.

Lussemburgo, presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dal sig. Gilbert Guillaume, direttore del servizio giuridico presso il ministero degli affari esteri, e dal sig. Noël Museux, vicedirettore del servizio giuridico presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agenti, e dal sig. Alexandre Carnelutti, segretario agli affari esteri, in qualità di agente aggiunto, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'Ambasciata di Francia, 2, rue Bertholet,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica francese, limitando l'importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale degli animali ad una determinata categoria di operatori e consentendo ai centri di inseminazione di attuare pratiche discriminatorie in ordine al materiale seminale importato, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 37 del Trattato CEE nonché dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977 n. 77/504, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura,

LA CORTE,

composta dai sigg. J. Mertens de Wilmars, presidente, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, la svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

a) La normativa francese di cui è causa

La *fecondazione artificiale degli animali* è disciplinata, in Francia, dalla legge 28 dicembre 1966 n. 66-1005 sull'allevamento del bestiame (JORF 29. 12. 1966, pag. 11619), completata da una serie di provvedimenti di attuazione. La legge n. 66-1005 dispone al titolo I, Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico, art. 4:

«Le operazioni di prelievo e di condizionamento del materiale seminale possono essere eseguite solo dai titolari di licenza di capo di un centro di fecondazione o sotto il controllo degli stessi.

Possono effettuare l'inseminazione solo i titolari di licenza di capo di un centro di fecondazione o d'inseminatore . . .».

A norma dell'art. 5 della medesima legge, l'esercizio dei centri di fecondazione, sia che garantiscano la produzione e la distribuzione del materiale seminale sia una soltanto di queste attività, è sottoposto a previa autorizzazione del ministro dell'agricoltura.

L'art. 5 dispone inoltre:

«Ogni centro d'inseminazione serve una zona nell'ambito della quale esso è il solo legittimato ad intervenire. L'autorizzazione ad esso relativa delimita tale zona.

Gli allevatori che si trovano nella zona d'azione di un centro d'inseminazione possono chiedergli di fornire loro il materiale seminale proveniente da centri di produzione di loro scelta . . .; le ulteriori spese derivanti da tale scelta sono a carico degli utenti.

Quando una zona d'inseminazione viene assegnata ad una cooperativa di fecondazione artificiale questa è tenuta ad accettare, come utenti, gli allevatori ad essa non iscritti».

Il decreto n. 69-258 del 22 marzo 1969 relativo alla fecondazione artificiale (JORF 23. 3. 1969, pag. 2948) prevede all'art. 2 che:

«Art. 2. I centri di fecondazione artificiale possono essere autorizzati a svolgere l'uno e l'altro o solo uno dei due seguenti tipi d'attività:

1. Le attività di produzione che consistono nell'avere un deposito di riproduttori maschi abilitati o che si è autorizzati a sperimentare sulla discendenza, nel garantire la responsabilità delle operazioni di sperimentazione sulla discendenza secondo un programma approvato dal ministro dell'agricoltura e nel procedere alla raccolta, al condizionamento, alla conservazione e alla cessione del mate-

riale seminale degli animali riproduttori abilitati o sperimentati;

2. Le attività d'inseminazione consistenti nel garantire la fecondazione delle femmine della specie indicate all'art. 1 della legge 28 dicembre 1966 col materiale seminale dei depositi riforniti dai centri di produzione.

I centri d'inseminazione possono essere autorizzati a detenere riserve di riproduttori abilitati forniti dai centri di produzione; in tal caso procedono essi stessi alla raccolta, al condizionamento ed alla conservazione del materiale seminale degli animali appartenenti a dette riserve».

Il decreto del ministro dell'agricoltura 17 aprile 1969 relativo alle autorizzazioni per il funzionamento dei centri di fecondazione artificiale (JORF 30. 4. 1969, pag. 4349) precisa che i responsabili dei *centri di produzione* svolgono le operazioni di sperimentazione secondo programmi approvati dal ministro dell'agricoltura. Essi possono affidare per l'esecuzione alcuni compiti ai centri d'inseminazione coi quali essi sono a tale fine legati da contratto (art. 9).

Secondo l'art. 10, l'attività di un centro di produzione s'estende normalmente all'insieme delle zone dei centri d'inseminazione coi quali esso è legato da contratti di sperimentazione di riproduttori o di rifornimento di riproduttori o di materiale seminale. Detti contratti vengono comunicati al ministro dell'agricoltura al momento della presentazione della domanda d'autorizzazione e, successivamente, ogni volta che vengono modificati o che ne sono stipulati dei nuovi.

Per quanto riguarda i *centri d'inseminazione*, l'art. 12 del decreto prevede:

«Art. 12. Ciascun centro d'inseminazione deve sottoscrivere contratti con uno o più centri di produzione.

Tali contratti devono garantire la regolarità dei rifornimenti di materiale seminale alla zona considerata, tenendo conto dei bisogni che vi si manifestano, e per periodi di durata sufficiente per concludere le operazioni di sperimentazione.

Tali contratti devono contenere l'impegno assunto dai centri d'inseminazione di partecipare ai programmi di sperimentazione attuati dai centri di produzione ai quali è collegato. Detto impegno tiene conto delle possibilità che offre la zona per l'attuazione di programmi di sperimentazione e di una valutazione delle necessità a medio termine della zona in riproduttori abilitati».

Ai sensi dell'art. 13

«I centri d'inseminazione sono normalmente riforniti di riproduttori e di materiale seminale dal o dai centri di produzione coi quali hanno stipulato un contratto. Essi possono rifornirsi presso altri centri, su domanda individuale e scritta di allevatori della loro zona, in conformità a quanto disposto dall'art. 5 (5° comma) della summenzionata legge 28 dicembre 1966.

Il materiale seminale conservato nel o nei depositi di un centro d'inseminazione è normalmente destinato alla fecondazione nella zona nella quale questo è stato autorizzato ad operare.

Un centro d'inseminazione può ricedere materiale seminale esclusivamente ai centri di produzione che lo riforniscono . . .».

A norma degli artt. 17 e 18 dello stesso decreto, copie dei contratti di riforni-

mento e di quelli di sperimentazione vanno allegate sia alla domanda d'autorizzazione presentata da un centro di produzione, che a quella presentata da un centro d'inseminazione.

In merito all'*importazione di materiale seminale* in Francia, il decreto del ministro dell'agricoltura 22 ottobre 1949, relativo alle condizioni d'importazione in franchigia di riproduttori di razza pura delle specie equina, bovina, ovina e suina (JORF 29. 10. 1949, pag. 10600) dispone che «i consorzi di allevamento e gli enti assimilati riconosciuti dal ministero dell'agricoltura i quali desiderano importare in franchigia dai dazi doganali riproduttori di razza pura devono presentare, in quattro esemplari, domanda d'autorizzazione . . .». Le condizioni zootecniche a cui è subordinata la decisione favorevole del ministro dell'agricoltura vengono pubblicate con «avviso agli importatori».

Inoltre, il decreto n. 70-137 del 16 febbraio 1970 relativo alle importazioni ed esportazioni di bestiame vivo e di materiale seminale di riproduttori (JORF 19. 2. 1970, pag. 1766) prevede all'art. 3:

«Art. 3. Le dosi di materiale seminale di animali delle specie menzionate all'art. 1 della legge 28 dicembre 1966 presentate alla dogana per l'importazione o l'esportazione devono essere d'origine e di provenienza certificate dalle autorità ufficiali del paese esportatore e provenire da un riproduttore che ha superato favorevolmente una prova sulla discendenza, in caso d'esportazione, secondo un programma approvato dal ministero dell'agricoltura o, in caso d'importazione, secondo un programma riconosciuto equivalente ad un programma approvato».

b) Norme comunitarie

Ai sensi dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977 n. 77/504, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura (GU L 206, pag. 8)

«Gli Stati membri provvedono affinché non siano vietati, limitati o ostacolati, per motivi zootecnici,

— gli scambi intracomunitari dei bovini riproduttori di razza pura,

— gli scambi intracomunitari di sperma e di ovuli fecondati, provenienti da bovini riproduttori di razza pura,

. . .».

Fino all'entrata in vigore delle norme che il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, adotterà in materia anteriormente al 1° luglio 1980, l'uso del materiale spermatico e degli ovuli fecondati restano soggetti alle leggi nazionali, fermo restando che queste non potranno essere più restrittive di quelle vigenti per i bovini riproduttori di razza pura, lo sperma e gli ovuli fecondati nello Stato membro di destinazione (art. 3).

L'art. 5 della stessa direttiva dispone:

«Art. 5. Gli Stati membri possono prescrivere che i bovini riproduttori di razza pura, nonché lo sperma o gli ovuli fecondati da essi ottenuti, siano accompagnati, negli scambi intracomunitari, da un certificato genealogico conforme ad un modello stabilito secondo la procedura di cui all'articolo 8, soprattutto per quanto riguarda il valore sul piano zootecnico».

D'altro canto, fino all'entrata in vigore di una regolamentazione comunitaria in materia, le condizioni da applicare alle importazioni di bovini riproduttori di razza pura in provenienza dai paesi terzi non devono essere più favorevoli di quelle che disciplinano gli scambi intracomunitari (art. 7).

c) La fase amministrativa

Con lettera 25 settembre 1980, indirizzata al Governo francese, la Commissione ha intentato la procedura per ina-

dempimento di uno Stato membro contemplata all'art. 169, 1° comma, del Trattato.

Dopo aver messo in rilievo gli aspetti della normativa francese in precedenza illustrati, la Commissione, nella lettera summenzionata, sostiene che l'autorizzazione all'importazione viene accordata solo ai centri di produzione con l'eventuale intervento di un ente con funzioni di intermediario e operante per conto dei centri stessi. A suo dire, detto ente, l'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (UNCEIA) copre in pratica la quasi totalità delle importazioni. Infatti l'allevatore che intenda procurarsi materiale seminale dall'estero si rivolge ad un centro di produzione il quale provvede all'importazione per il tramite dell'UNCEIA.

La Commissione ne ricava la conclusione che l'esclusiva di importazione così riservata ai centri di produzione costituisce un'infrazione alle disposizioni dell'art. 37 del Trattato CEE nonché, per quanto riguarda la specie bovina, dell'art. 2 della direttiva del Consiglio n. 77/504. Inoltre ogni pratica discriminatoria attuata dai centri di inseminazione, come il rifiuto del centro di utilizzare il materiale seminale acquistato dall'allevatore all'estero o la richiesta di un compenso elevato, è da considerare un'infrazione a tali disposizioni.

In una nota di risposta del ministero dell'agricoltura, comunicata alla Commissione con lettera 22 gennaio 1981, il Governo francese si richiama innanzitutto all'art. 5 della legge 28 dicembre 1966 n. 66-1005 e all'art. 13 del decreto 17 aprile 1969, da cui risulta che, a seguito di domanda individuale di allevatori della propria zona, i centri di inseminazione possono rifornirsi presso centri di produzione diversi da quelli coi quali essi hanno concluso contratti.

Tale facoltà è stata ampliata, a richiesta degli allevatori, onde consentir loro di disporre di materiale seminale importato previo rilascio di una licenza di importazione. Fino ad oggi, tali licenze vengono rilasciate agli importatori in grado di usare il materiale seminale in conformità alla normativa in materia o agenti per conto di un ente che soddisfi a tale requisito. Il rilascio di una licenza è automatico e senza limitazioni quantitative purché vengano osservate le norme zootecniche stabilite per il materiale seminale della razza interessata. L'esclusiva concessa ai centri di fecondazione autorizzati a praticare l'inseminazione riguarda esclusivamente il servizio dell'inseminazione. Il commercio del materiale seminale in senso proprio non forma oggetto di alcun monopolio né in favore dei centri di fecondazione né in favore dell'UNCEIA.

Il Governo francese precisa poi che la posizione dell'UNCEIA quale tramite per l'acquisto di materiale seminale proveniente dall'estero (paesi terzi o Comunità) si spiega con motivi attinenti alle caratteristiche dell'organizzazione relativa alla fecondazione artificiale fin dalla sua origine in Francia. Infatti quasi tutti gli enti che forniscono tale servizio sono costituiti in cooperative agricole che, salvo poche eccezioni, aderiscono all'UNCEIA. Quest'ultima offre loro un certo numero di servizi quali le prestazioni necessarie al loro approvvigionamento di materiali seminali di importazione. Stando così le cose, non sorprende che la maggior parte delle cooperative di fecondazione artificiale ricorrano ai servizi dell'UNCEIA quale tramite per le forniture dall'estero.

Tuttavia non è assolutamente obbligatorio seguire questo iter. Al riguardo, il

Governo francese afferma che un certo numero di operazioni è stato effettuato per altre vie. Così, sulle 51 licenze di importazione rilasciate per 89 605 dosi di materiale seminale nel 1978, 9 sono state concesse alla società Bovec per 8 229 dosi e 3 a delle cooperative per 1 567 dosi; sulle 72 licenze rilasciate per 85 686 dosi nel 1979, 17 sono state concesse alla Bovec per 17 067 dosi e 1 ad una cooperativa per 2 000 dosi. Se ne deduce che la normativa francese non osta al rilascio di licenze di importazioni di materiale seminale direttamente a centri di inseminazione anche se, nella pratica, le cooperative di fecondazione artificiale si avvalgono poco di tale possibilità.

D'altro canto la procedura di rilascio delle licenze di importazione ha lo scopo di verificare la conformità dei dati zootecnici prodotti per i materiali seminali che si intendono importare con i requisiti fissati per il loro impiego nella fecondazione artificiale.

Il Governo francese ritiene di conseguenza che la normativa francese richiamata dalla Commissione non sia in contrasto con l'art. 37 del Trattato.

Per quanto concerne la compatibilità della normativa francese con la direttiva n. 77/504, il Governo francese rileva che, benché a norma dell'art. 2 di quest'ultima gli scambi intracomunitari di sperma e di ovuli fecondati provenienti da bovini riproduttori di razza pura non vadano limitati per motivi zootecnici, l'art. 3 della stessa direttiva stabilisce che la materia resta soggetta alle leggi nazionali fino all'entrata in vigore di disposizioni comunitarie. Ora, in mancanza di disposizioni comunitarie, alla Francia non può essere mosso l'addebito di applicare ancora la legge nazionale. Infatti, le norme zootecniche imposte per questo tipo di prodotti provenienti da altri Stati membri non sono più restrittive di quelle relative al materiale seminale e agli ovuli fecondati prodotti in Francia.

Nella sua nota di risposta, il Governo francese si dichiara inoltre disposto:

— a consentire agli allevatori titolari di una «licenza speciale» di inseminatore di importare direttamente materiali seminali per soddisfare le esigenze del proprio allevamento e ad adottare disposizioni che consentano agli allevatori non rientranti nella categoria precedente, e non abilitati quindi a detenere materiale seminale, di importare materiali seminali per le esigenze del proprio allevamento qualora indichino nella loro domanda il centro di fecondazione artificiale autorizzato all'inseminazione a cui sono collegati.

Tuttavia, l'applicazione di tali disposizioni sarebbe subordinata:

— alla reciprocità, da parte di tutti i paesi membri, nei confronti degli esportatori francesi di materiale seminale, e

— alla soppressione, in tutti i paesi membri, di qualsiasi monopolio o quasi monopolio all'esportazione dei materiali seminali.

Poiché le osservazioni del Governo francese non erano tali da determinare una modifica della posizione della Commissione, quest'ultima, con lettera 23 febbraio 1982, ha rivolto ad esso un parere motivato in data 17 febbraio 1982.

Nel parere motivato, la Commissione riserva la propria posizione in merito:

— alla liceità, nei confronti del diritto comunitario, del regime di licenze all'importazione imposto dalle autorità francesi, e

— al problema se la Francia, anche allo stato attuale in cui l'armonizzazione comunitaria nel settore non è compiuta, sia sempre in diritto di richiedere che l'importazione di materiale seminale avvenga nel rispetto delle norme zootecniche francesi compreso il requisito della provenienza del materiale seminale da determinate razze.

Questi aspetti della normativa francese non formano quindi oggetto del parere motivato.

Per il resto la Commissione tiene ferma la propria tesi secondo cui la limitazione degli importatori ad una categoria determinata di operatori e la possibilità, per i centri di inseminazione, di porre in essere pratiche discriminatorie derivanti dalla normativa francese sono incompatibili con l'art. 37 del Trattato e con l'art. 2 della direttiva del Consiglio n. 77/504.

Essa ritiene che le modifiche proposte dal Governo francese non siano tali da far cessare l'infrazione e che, per giunta, sia inammissibile il fatto di subordinarle alla condizione di reciprocità negli altri Stati membri.

Con una nota trasmessa alla Commissione con lettera 19 aprile 1982 il Governo francese ha confermato la propria posizione.

d) Il procedimento dinanzi alla Corte

Il ricorso della Commissione ai sensi dell'art. 169, 2° comma, del Trattato, diretto a far accertare l'inadempimento addebitato alla Repubblica francese, è stato registrato nella cancelleria della Corte il 27 maggio 1982.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale del procedimento senza procedere ad istruzione. Tuttavia essa ha invitato la Commissione a rispondere per iscritto ai seguenti quesiti:

«a) Se la Commissione sia in grado di precisare le affermazioni contenute nel ricorso secondo le quali le importazioni di materiali seminali si trovano artificiosamente sottoposte a spese elevate, assoggettate a lunghi termini di consegna e sono causa di difficoltà per l'iscrizione nei registri genealogici degli animali prodotti con materiali seminali importati.

b) La Commissione è invitata ad approfondire la propria interpretazione dell'art. 37 del Trattato in relazione ai problemi sollevati dalla presente controversia e a precisare poi quale sia, a suo parere, l'ente attraverso il quale la Francia controlla, dirige o influenza sensibilmente le importazioni di materiali seminali destinati alla fecondazione artificiale dei bovini e quali siano, a suo parere, le categorie di operatori alle quali viene limitato l'accesso all'importazione di detti materiali seminali.

c) La Commissione è invitata a fornire dati statistici sugli scambi intracomunitari dei materiali seminali bovini».

Inoltre, la Corte ha invitato il Governo francese a rispondere per iscritto alle seguenti questioni:

«Secondo il Governo francese, la legge francese non riconosce alcun diritto esclusivo di importare materiali seminali destinati alla fecondazione artificiale dei bovini, mentre la Commissione sostiene che l'accesso a tale importazione è limitato a talune categorie di operatori.

Dato che, nel corso della procedura amministrativa, il Governo francese si è già dichiarato disposto a chiarire la portata della normativa litigiosa, la Corte lo invita a precisare se esso sia ancora disposto a modificare le norme sulla materia così che non sia più possibile alcun equivoco al riguardo».

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione, ricorrente,* domanda che la Corte voglia:

1. dichiarare che la Repubblica francese, limitando l'accesso all'importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale animale ad una determinata categoria di operatori e consentendo ai centri di inseminazione di attuare pratiche discriminatorie in ordine al materiale seminale importato, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 37, 1° comma, del Trattato CEE nonché dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977 n. 77/504;

2. condannare la convenuta alle spese.

La *Repubblica francese, convenuta,* domanda che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Commissione delle Comunità europee, ricorrente,* precisa innanzitutto che il presente ricorso, così come il parere motivato, riguarda soltanto taluni aspetti della normativa francese relativa alla fecondazione artificiale e della prassi amministrativa in materia di licenze di importazione. Si tratta, in particolare, della limitazione dell'accesso all'importazione di materiali seminali ad una determinata categoria di operatori e della possibilità, per i centri di inseminazione, di attuare pratiche discriminatorie.

Sul piano dei fatti, essa riconosce che vengono concesse licenze di importazione anche a taluni centri di produzione o di inseminazione, non legati all'UNCEIA, e alla società Bovec. Essa sostiene però che la maggior parte delle importazioni viene effettuata dall'UNCEIA in quanto tale associazione riunisce la quasi totalità dei centri di inseminazione mentre tutti gli allevatori che intendono procurarsi materiale seminale dall'estero sono tenuti a rivolgersi al centro di inseminazione della rispettiva zona. Così le licenze di importazione sono in particolare rifiutate ad operatori che si trovano fuori dal controllo dei centri ufficialmente autorizzati.

Dopo aver fatto questa precisazione, la Commissione riprende sostanzialmente gli argomenti addotti nel corso della procedura amministrativa.

Essa si richiama alla sentenza 3 febbraio 1976 (causa 59/75, Manghera, Racc., pag. 91) per sostenere che il diritto esclusivo di importare e di mettere in commercio prodotti provenienti dall'estero, esercitato o accordato dallo Stato, costituisce una discriminazione vietata dall'art. 37. Orbene, la prassi di riservare l'importazione e la messa in commercio dei materiali seminali provenienti dall'estero agli enti che producono e smerciano materiale seminale in proprio costituisce a fortiori una discriminazione del genere. Tale prassi ha per conseguenza una garanzia di smercio della produzione nazionale il cui risultato equivale a quello di una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 30.

La Commissione riassume la propria posizione nei seguenti termini: perché la normativa francese sia resa compatibile col diritto comunitario sono necessarie tre modifiche:

a) ogni interessato dovrebbe essere in grado di importare materiali seminali; eventualmente potrebbe essere richiesto l'invio diretto di detti materiali ad un centro di inseminazione autorizzato, ovvero a persona autorizzata a detenerli;

b) i centri di inseminazione dovrebbero essere espressamente autorizzati ad approvvigionarsi presso fornitori di altri Stati membri eventualmente instaurando con loro rapporti continuativi;

c) qualsiasi possibilità, per i centri di produzione e di inseminazione, di discriminare i prodotti importati nei confronti dei prodotti nazionali andrebbe esclusa per legge, in modo da eliminare gli aggravi di spesa e le dilazioni non giustificate nei termini di consegna nonché le difficoltà che si presentano per l'iscrizione nei registri genealogici degli animali prodotti da materiali seminali importati dagli altri Stati membri.

Per quanto concerne la direttiva n. 77/504, la Commissione fa rilevare che l'applicazione delle leggi nazionali relative all'uso di sperma e di ovuli fecondati, contemplata all'art. 3, può aver luogo soltanto in conformità al divieto di restrizioni per motivi zootecnici di cui all'art. 2. Quest'ultima norma, all'ultima frase, fa riferimento all'art. 3 solo per gli scambi intracomunitari dei tori destinati alla fecondazione artificiale.

Il *Governo della Repubblica francese, convenuto,* precisa innanzitutto che la condizione di reciprocità riguardante i provvedimenti di modifica proposti in sede di procedura amministrativa dipende da un errore e non fa parte in realtà delle proposte di modifica.

Del resto esso ritiene che il monopolio commerciale presunto dalla Commissione non esista così che l'art. 37 del Trattato non si applica alla disciplina francese in materia di fecondazione artificiale.

Al riguardo, il Governo francese fa valere che la legge 28 dicembre 1966 e i relativi provvedimenti di applicazione perseguono uno scopo comune di interesse generale e degno di tutela, e cioè il miglioramento della qualità e delle modalità di sfruttamento del patrimonio zootecnico. Lo Stato assume in tal modo una funzione di servizio pubblico organizzando un controllo rigoroso delle attività di fecondazione artificiale. Tale controllo non gli consente tuttavia di dirigere, controllare o influenzare, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni.

Il sistema istituito a tal fine riguarda soprattutto le condizioni sanitarie relative alle operazioni di fecondazione artificiale, la formazione degli inseminatori e la qualità dei bovini abilitati alla riproduzione. Sotto tale profilo, è stato costituito un monopolio territoriale di servizi a favore dei centri di inseminazione autorizzati. I vincoli contrattuali fra i centri di inseminazione e i centri di produzione sono finalizzati, nella stessa prospettiva, alla regolarità delle forniture di materiale seminale. Il regime di licenze di importazione, infine, è destinato a consentire la verifica della conformità dei materiali seminali importati alle norme sanitarie e zootecniche francesi.

Nessuna norma contempla quindi un monopolio commerciale relativo ai materiali seminali. L'esclusiva territoriale at-

tribuita ai centri di inseminazione si applica soltanto alla prestazione di servizi. D'altro canto i centri sono totalmente indipendenti nei confronti dello Stato.

Circa la pretesa discriminazione nei confronti dei materiali seminali importati, il Governo francese precisa che la condizione secondo la quale l'importatore deve essere in grado di usare il materiale seminale in conformità alla legge significa soltanto che l'importatore deve indicare il centro o l'inseminatore autorizzato che deve operare l'inseminazione. La proposta, avanzata nel corso della procedura amministrativa, di estendere il rilascio delle licenze a tutti gli allevatori di bestiame esprime semplicemente in forma esplicita la volontà del Governo francese di applicare la legge già in vigore. Tale possibilità è, d'altronde, poco utilizzata a motivo del costo proibitivo dell'importazione per modesti quantitativi e della mancanza d'interesse ad importare materiale seminale quando non si è autorizzati ad operare l'inseminazione.

Il Governo francese ribadisce poi i propri chiarimenti in ordine alla posizione dell'UNCEIA completando così le statistiche sull'importazione presentate durante la procedura amministrativa: su 67 licenze rilasciate per 101 392 dosi di materiali seminali nel 1980, 20 sono state concesse alla Bovec per 25 399 dosi, 42 all'UNCEIA stessa e ad una filiale per 72 293 dosi, e 5 a centri di fecondazione per 3 700 dosi; su 50 licenze rilasciate per 91 895 dosi nel 1981, 18 sono state concesse alla Bovec per 18 667 dosi di materiali seminali, 30 all'UNCEIA stessa e ad una filiale per 60 888 dosi e 2 ad un centro e ad un'altra associazione per 2 340 dosi. Un altro prospetto inviato alla corte mostra la ripartizione delle importazioni fra gli Stati membri e taluni paesi terzi esportatori di materiale seminale bovino.

Alla luce di quanto sopra, il Governo francese lamenta che la Commissione non abbia esaminato se la pratica limitazione delle importazioni a talune categorie di operatori non sia semplicemente spiegabile con la libera scelta degli operatori stessi.

Per giunta, la Commissione non ha addotto prove a sostegno delle sue affermazioni relative alle pretese pratiche discriminatorie dei centri di inseminazione.

Riguardo alla direttiva n. 77/504, il Governo francese ricorda che la verifica della conformità dei prodotti importati alle norme zootecniche francesi si pone in corrispondenza ai controlli della stessa natura effettuati sui prodotti francesi e quale necessario complemento per raggiungere lo scopo di migliorare la qualità del patrimonio zootecnico. Gli artt. 2 e 3 della direttiva significano infatti che uno Stato membro non può applicare norme più restrittive ai materiali seminali importati. Ora, l'interpretazione sostenuta dalla Commissione equivarrebbe ad impedire ad uno Stato membro di applicare le proprie norme zootecniche ai materiali seminali importati dagli altri Stati membri.

In sede di *replica,* la Commissione sostiene che la limitazione delle importazioni seminali risultante dalla normativa e dalla prassi amministrativa francesi rientra in un monopolio di fatto che ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 37 del Trattato.

Essa asserisce che la modifica proposta dal Governo francese, che sarebbe superflua se rispecchiasse la situazione in essere, è un'ulteriore conferma della necessità di modificare la normativa e la prassi

attuali. L'estensione proposta, concernente soltanto l'accesso alle importazioni, non basta d'altro canto a rendere la legge francese conforme al diritto comunitario.

Circa la possibilità, per gli allevatori, di far eseguire l'inseminazione con materiale di loro scelta, la Commissione afferma che l'approvvigionamento si presenta come un circuito chiuso fra i centri di inseminazione e i centri di produzione sulla base di contratti imposti a tal fine dal legislatore. I centri di inseminazione non sono liberi di rifornirsi di loro propria iniziativa presso altri centri di produzione o all'estero. Unitamente alla prassi amministrativa riguardante le licenze d'importazione, tale regime ha l'effetto di sopprimere praticamente la concorrenza sul mercato francese di materiali seminali e di impedire la parità di condizioni, sul mercato francese, del materiale seminale importato da altri Stati membri nei confronti dei prodotti nazionali.

Infine, nell'ipotesi in cui si applichi anche ai materiali seminali, la riserva contenuta nell'art. 3 della direttiva n. 77/504 in favore delle leggi nazionali verterebbe solo su provvedimenti interni, indistintamente validi per prodotti nazionali e per prodotti importati, come quelli relativi alle caratteristiche qualitative del materiale seminale. I provvedimenti discriminatori in ordine all'importazione e alla messa in commercio dei materiali seminali importati sono disciplinati soltanto dall'art. 2 della direttiva.

Nella *controreplica,* il *Governo francese* ribatte che, definendo monopolio di fatto il regime francese, la Commissione riconosce che la Francia non ha istituito un monopolio di diritto nel settore.

D'altro canto, esso sostiene che la qualità dei materiali seminali e la loro affidabilità possono essere garantite solo nell'ambito di una collaborazione stretta fra i centri di produzione e quelli di inseminazione. Orbene, disponendo di una scorta proveniente dai centri di produzione ai quali sono collegati, i centri di inseminazione non hanno interesse a procurarsi altrove, di loro iniziativa, materiali seminali senza una specifica richiesta da parte di un allevatore interessato. L'art. 5 della legge 28 dicembre 1966 e l'art. 13 del decreto ministeriale 17 aprile 1969 riflettono semplicemente questa situazione di fatto pur lasciando agli allevatori la scelta di richiedere eventualmente l'impiego di materiale seminale proveniente dall'estero.

Per quanto concerne le modifiche proposte, il Governo francese ammette che la formulazione della sua nota di risposta alla messa in mora da parte della Commissione può apparire inesatta in quanto essa indica la necessità di modifiche formali alle norme in vigore. Infatti dalla normativa in essere non risulta che l'accesso alle importazioni sia limitato ad una determinata categoria di operatori. Neppure l'esame effettuato in sede amministrativa della convenuta ha dimostrato l'esistenza di discriminazione. Sotto tale profilo, il governo francese fa rilevare che i reclami pervenuti alla Commissione, e da essa menzionati nell'ambito della causa 271/81, sono diretti contro il monopolio territoriale di servizi di cui sono legalmente titolari i centri di inseminazione.

Del resto, le autorità francesi incaricate del rilascio delle licenze di importazione non dispongono di alcun potere discrezionale. La licenza viene rilasciata automaticamente purché siano soddisfatti i requisiti obbiettivi in materia zootecnica

e sanitaria e siano indicati il centro o la persona autorizzati ad effettuare l'inseminazione.

Per quanto concerne l'interpretazione degli artt. 2 e 3 della direttiva n. 77/504, il Governo francese replica infine che la legge nazionale, che resta applicabile a norma dell'art. 3, ha effettivamente lo scopo di determinare i requisiti qualitativi in materia zootecnica e sanitaria a cui debbono rispondere i prodotti utilizzati sul territorio nazionale.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie difese all'udienza del 26 aprile 1983.

All'udienza, il Governo francese ha confermato, a proposito del quesito rivoltogli dalla Corte, di ritenere che nessuna norma del proprio ordinamento conferisca ai centri di fecondazione artificiale un diritto esclusivo di importare materiali seminali destinati all'inseminazione artificiale dei bovini. Tuttavia il Governo stesso si è dichiarato disponibile a modificare le norme in materia al fine di precisare espressamente che il diritto di importare non spetta soltanto ai centri suddetti.

Inoltre il rappresentante del Governo francese ha specificato che la ditta Bovec, che importa soprattutto materiale seminale dagli Stati Uniti, è una filiale di una società americana.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 1° giugno 1983.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 27 maggio 1982, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica francese, limitando l'importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale animale ad una determinata categoria di operatori e consentendo ai centri di inseminazione di attuare pratiche discriminatorie riguardo al materiale seminale importato, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dal Trattato.

2 Secondo la Commissione, le norme di legge e di regolamento vigenti in Francia in materia di fecondazione artificiale animale nonché la prassi seguita dalle autorità francesi in ordine alle modalità di importazione del materiale seminale sono in contrasto con l'art. 37 del Trattato e con l'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977 n. 77/504 relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura (GU L 206, pag. 8).

3 Il contraddittorio, sia nel corso della procedura precontenziosa che dinanzi alla Corte, ha riguardato esclusivamente la disciplina francese da applicare in materia di fecondazione artificiale dei bovini. La direttiva richiamata dalla Commissione concerne solo gli animali della specie bovina di razza pura e i fatti su cui la Commissione fonda il ricorso sono intervenuti in occasione dell'importazione di materiale seminale bovino. Stando così le cose, la Corte ritiene che il ricorso attenga alle restrizioni all'importazione e alle pratiche discriminatorie riguardanti il materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale dei soli animali della specie bovina.

4 La normativa francese in materia di fecondazione artificiale bovina è contenuta, principalmente, nella legge 28 dicembre 1966 n. 66-1005 sull'allevamento del bestiame (JORF 1966, pag. 11619). In forza dell'art. 5, 1° comma, di detta legge, l'esercizio di centri di fecondazione è sottoposto ad autorizzazione. La norma di cui trattasi opera una distinzione fra i centri incaricati della produzione del materiale seminale e i centri che provvedono all'inseminazione ma essa non esclude che entrambi i tipi di attività vengano svolti da un solo centro. Le attività di produzione consistono nella detenzione di una riserva di riproduttori maschi, nella sperimentazione dei riproduttori, nonché nella raccolta, condizionamento, conservazione e cessione del materiale seminale. Le attività di inseminazione consistono nel garantire la fecondazione delle femmine o nel controllare la fecondazione stessa quando essa sia praticata da allevatori a ciò autorizzati.

5 La precitata legge del 1966 dispone inoltre che ogni centro d'inseminazione serve una zona nell'ambito della quale esso è il solo legittimato ad intervenire (art. 5, 4° comma); quando una tale zona viene assegnata ad una cooperativa agricola, questa è tenuta ad accettare, come utenti, gli allevatori non soci di essa. Gli allevatori che si trovano nella zona d'azione di un centro d'inseminazione possono chiedere ch'esso fornisca loro materiale seminale proveniente da centri di produzione di loro scelta (art. 5, 5° comma); le ulteriori spese derivanti da tale scelta sono a carico dell'utente. I centri d'inseminazione che non sono al tempo stesso centri di produzione vengono normalmente riforniti di riproduttori o di materiale seminale dal centro o dai centri di produzione coi quali essi hanno stipulato un contratto di fornitura.

6 Circa l'importazione del materiale seminale, essa è subordinata al rilascio, caso per caso, di una licenza da parte del ministro dell'agricoltura. La domanda di licenza va corredata da una fattura «pro forma» coll'indicazione del numero di dosi per riproduttore, dal certificato di composizione sanguigna degli animali da cui proviene il materiale seminale, rilasciato da un laboratorio autorizzato nel paese d'origine, nonché dai risultati ufficiali dei controlli del valore di tali animali.

7 La Commissione non contesta, nel presente ricorso, né la competenza delle autorità francesi ad assoggettare ad un regime di licenze le importazioni di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale dei bovini, né il diritto delle autorità stesse di esigere la conformità del materiale seminale importato con le norme zootecniche vigenti in Francia. Il ricorso riguarda esclusivamente il fatto che la normativa francese e la prassi amministrativa seguita dalle autorità francesi in materia di rilascio di licenze di importazione conducono ad una limitazione dell'accesso all'importazione di materiale seminale ad una categoria di operatori determinata e alla possibilità, da parte dei centri di inseminazione, di attuare pratiche discriminatorie.

8 A tal fine, la Commissione sostiene che le licenze di importazione sono rilasciate esclusivamente agli operatori economici in grado, a parere delle autorità francesi, di utilizzare i materiali seminali in conformità alla normativa nazionale in materia o agenti per conto di un ente che soddisfi a tale requisito. Ne conseguirebbe che, in generale, le licenze di importazione sarebbero accordate solo ai centri di produzione o di inseminazione e all'unione nazionale di tali centri, l'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (in prosieguo: UNCEIA) nonché ad una sola società commerciale, la Bovec.

9 A parere della Commissione, tale procedura sarebbe incompatibile con l'art. 37 del Trattato in quanto riserverebbe l'importazione e la messa in commercio del materiale seminale importato agli enti che producono e mettono in commercio il materiale seminale prodotto nel territorio nazionale, il che avrebbe come conseguenza una garanzia di smercio della produzione nazionale. Detta procedura violerebbe altresì l'art. 2 della direttiva n. 77/504, a norma del quale non possono essere limitati od ostacolati per motivi zootecnici gli scambi intracomunitari di materiale seminale proveniente da bovini riproduttori di razza pura.

10 Il Governo francese precisa innanzitutto che il monopolio regionale dei centri di inseminazione riguarda la prestazione di servizi e non ha attinenza con l'importazione e la messa in commercio di materiale seminale. Anche supponendo che l'insieme di questi monopoli regionali formi un monopolio nazionale, quest'ultimo non presenterebbe, in ogni caso, un carattere commerciale ai sensi dell'art. 37 del Trattato.

11 Quanto al regime da applicare alle importazioni di materiale seminale, il Governo francese riconosce che una licenza viene rilasciata solo a condizione che l'importatore sia in condizione di utilizzare i materiali seminali in conformità alla legge o di agire per conto di un ente che soddisfi a tale requisito. Sarebbe sufficiente, al riguardo, che l'importatore sia in grado di indicare il centro di inseminazione o l'inseminatore autorizzato da lui incaricato di eseguire l'inseminazione.

12 A parere del Governo francese, è erroneo credere che solo i centri di inseminazione possano importare materiale seminale e che, per ottenere materiale seminale importato, l'allevatore sia tenuto a rivolgersi al centro di inseminazione della propria regione. Nella legge francese nulla impedisce ad un singolo allevatore, o ad un centro di produzione o di inseminazione, di rivolgersi direttamente ad un centro straniero per acquistare da esso materiale seminale. Tuttavia tale possibilità viene scarsamente utilizzata a causa del costo proibitivo dell'importazione del materiale seminale per modesti quantitativi.

13 Il Governo francese sottolinea che la legge del 1966 sull'allevamento, nonché i provvedimenti adottati per la sua applicazione, hanno lo scopo di migliorare la qualità e le condizioni di sfruttamento del patrimonio zootecnico. Tale scopo comporta un controllo rigoroso delle attività di fecondazione artificiale, controllo che, a sua volta, ha una certa ripercussione sulle condizioni di rilascio di licenze per l'importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale.

14 Va innanzitutto osservato che non risulta né dai documenti agli atti né dalla trattazione dinanzi alla Corte che norme di legge o di regolamento francesi istituiscano un monopolio nazionale sulla messa in commercio o sull'importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale dei bovini. Perché la Commissione possa richiamarsi all'art. 37 del Trattato è quindi necessario, in conformità al n. 1, 2° comma, di tale norma, che essa provi l'esistenza di un ente attraverso il quale lo Stato francese, de jure o de facto, controlli, diriga o influenzi sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni di materiale seminale da altri Stati membri.

15 La Commissione ammette che il solo fatto che la Repubblica francese sottoponga l'importazione di materiale seminale ad un regime di licenze non è tale da provare l'esistenza di una situazione di fatto o di diritto quale descritta dalla norma suddetta. Essa sostiene tuttavia che la procedura seguita dalle autorità francesi condurrebbe a tale risultato.

16 Risulta, dalle statistiche presentate dal Governo francese e non contestate dalla Commissione, che, negli anni 1980 e 1981, più della metà del materiale seminale bovino straniero acquistato in Francia è stato importato dall'UNCEIA ed il resto dai centri di fecondazione, da una filiale dell'UNCEIA e dalla ditta Bovec. Nel 1981, più del 75 % del materiale seminale importato proveniva da paesi terzi, in particolare dagli Stati Uniti. Nello stesso anno, circa il 20 % delle dosi di materiale seminale importato era coperto da licenze di importazione concesse alla ditta Bovec; nel 1980, tale percentuale ammontava al 20 %.

17 Secondo la Commissione, tali dati confermano che le autorità francesi, tramite una prassi amministrativa consolidata in materia di rilascio di licenze di importazione, avrebbero attribuito «de facto» l'esclusiva delle importazioni ai centri di produzione o di inseminazione ovvero ad enti operanti per loro conto o collegati con essi. Tali enti sarebbero, in particolare, l'UNCEIA e la ditta Bovec.

18 Il Governo francese ha tuttavia sostenuto che la Bovec è una ditta privata, filiale di una società americana, e tale asserzione non è stata contestata dalla Commissione. Ne risulta che il numero di importatori operanti sul mercato degli scambi di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale dei bovini non è limitato ai centri di fecondazione e all'UNCEIA in quanto un'impresa commerciale privata, non dipendente da questi ultimi, figura anch'essa fra tali importatori. Stando così le cose, la situazione di fatto non permette di concludere che il complesso dei centri di fecondazione e l'UNCEIA formino un «ente» attraverso il quale la Repubblica francese controlla, dirige e influenza sensibilmente le importazioni fra gli Stati membri.

19 Poiché la Commissione si è basata esclusivamente sulla procedura in materia di rilascio di licenze di importazione seguita dal ministro dell'agricoltura per

sostenere la violazione dell'art. 37 del Trattato, dalle considerazioni che precedono risulta che detta violazione non è stata provata.

20 Il secondo capo della domanda si fonda sull'art. 2 della direttiva 77/504, a norma del quale gli Stati membri provvedono affinché non siano vietati, limitati o ostacolati per motivi zootecnici gli scambi intracomunitari, fra l'altro, di sperma e di ovuli fecondati provenienti da bovini riproduttori di razza pura.

21 Per confutare questo mezzo, il Governo francese si è richiamato all'art. 3 della direttiva ai sensi del quale, fino all'entrata in vigore delle norme comunitarie in materia di ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura, l'ammissione di tali bovini alla riproduzione, l'ammissione di tori destinati alla fecondazione artificiale e l'uso dello sperma e degli ovuli fecondati restano soggetti alle leggi nazionali, fermo restando che queste non possono essere più restrittive di quelle previste per i bovini riproduttori di razza pura, lo sperma e gli ovuli fecondati nello Stato membro di destinazione.

22 Va osservato che il mezzo addotto dalla Commissione, collocato nel contesto delle precitate norme degli artt. 2 e 3 della direttiva, si riduce alla tesi secondo la quale le restrizioni o gli ostacoli agli scambi intracomunitari di sperma per motivi zootecnici, vietati dall'art. 2, presuppongono l'applicazione alle importazioni di materiale seminale, da parte di uno Stato membro, delle norme stabilite dalla legge nazionale nel settore zootecnico per l'uso dello sperma sul proprio territorio.

23 Tale tesi non è compatibile col mantenuto assoggettamento, in forza dell'art. 3, dell'uso dello sperma alla disciplina dettata dalle leggi nazionali e contrasta in particolare con la disposizione espressa nell'ultima frase della predetta norma secondo la quale uno Stato membro non può applicare allo sperma importato da un altro Stato membro un regime più restrittivo di quello vigente per lo sperma prodotto e utilizzato sul proprio territorio. Ne risulta infatti che la direttiva ammette la disparità delle norme esistenti e che essa fa prevalere, in caso di scambi intracomunitari, le norme in vigore per l'uso dello sperma nello Stato in cui esso va utilizzato.

24 Di conseguenza, la Repubblica francese non ha violato la direttiva n. 77/504 subordinando il rilascio di licenze di importazione di materiale seminale destinato alla fecondazione artificiale dei bovini ai requisiti zootecnici stabiliti dalla legge francese e validi indistintamente per il materiale seminale importato e per quello prodotto sul territorio nazionale.

25 Ne risulta che il ricorso va respinto.

Sulle spese

26 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda; la ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 giugno 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars