CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PILIPPE LÉGER
presentate il 12 maggio 2005 [1]

1. Con il presente ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Svezia è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno [2].

2. La Commissione, in effetti, contesta a tale Stato membro di mantenere un sistema di previa notifica delle importazioni a carico degli importatori di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 395, pag. 13.

I — Contesto normativo

A — *Il diritto comunitario*

3. La direttiva 89/662 fa parte delle misure destinate ad instaurare gradualmente il mercato interno e ciò nel settore dei prodotti di origine animale [3].

4. Al fine di assicurare la libera circolazione dei prodotti agricoli che, ai sensi del secondo 'considerando' della direttiva 89/662, costituisce «un elemento fondamentale delle

3 — Tale direttiva riguarda i prodotti di origine animale disciplinati dalle direttive di armonizzazione riportate nell'allegato A, nonché quelli menzionati nell'allegato B (prodotti che non formano oggetto di armonizzazione comunitaria). Al fine di integrare, in particolare, le nuove disposizioni del «pacchetto igiene» del 2004, l'allegato A è stato sostituito dal testo di cui all'art. 6, punto 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/41/CE, che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e commercializzazione di determinati prodotti di origine animale, destinati al consumo umano e che modifica le direttive del Consiglio 89/662/CEE e 92/118/CEE, nonché la decisione del Consiglio 95/408/CE (GU L 157, pag. 33).

organizzazioni comuni di mercato», la detta direttiva mira all'eliminazione degli ostacoli veterinari allo sviluppo degli scambi intracomunitari dei prodotti di origine animale.

5. Più precisamente, l'obiettivo finale della direttiva 89/662 è quello di limitare i controlli veterinari di detti prodotti al luogo di partenza [4].

6. Ai sensi del quinto 'considerando' della direttiva medesima, «nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, in attesa di realizzare l'obiettivo predetto, è opportuno dare rilievo ai controlli da effettuare alla partenza e all'organizzazione dei controlli che possono essere eseguiti nel luogo di destinazione (...) questa soluzione induce ad abbandonare la possibilità di effettuare i controlli veterinari alle frontiere interne della Comunità»;

7. In tale ottica, l'art. 1 della direttiva 89/662, fa obbligo agli Stati membri di provvedere «affinché i controlli veterinari da effettuare sui prodotti di origine animale (...) non siano più effettuati alle frontiere, fatto salvo l'art. 6 ([5]), ma si svolgano conformemente alle disposizioni della presente direttiva».

8. A norma dell'art. 2, punto 1, della detta direttiva, per controllo veterinario occorre intendere «qualsiasi controllo fisico e/o formalità amministrativa riguardante i prodotti di cui all'art. 1 e mirante direttamente o indirettamente a garantire la protezione della salute pubblica o della salute animale».

9. Il capitolo I della direttiva 89/662 riguarda i «controlli all'origine». A norma dell'art. 3, n. 1, primo comma, è previsto, segnatamente, che «gli Stati membri provvedano affinché siano destinati agli scambi solo i prodotti di cui all'art. 1 che siano stati ottenuti, controllati, marcati e etichettati conformemente alla normativa comunitaria per la destinazione in questione e che sono accompagnati fino al destinatario, che vi è menzionato, dal certificato sanitario, dal certificato di salubrità o da qualsiasi altro documento, previsti dalla normativa comunitaria nel settore veterinario».

10. In aggiunta, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 89/662, «gli Stati membri speditori adottano le misure necessarie per garantire che gli operatori osservino le condizioni veterinarie in tutte le fasi della produzione, dello stoccaggio, della commercializzazione e del trasporto dei prodotti di cui all'art. 1». In particolare, detti Stati membri provvedono affinché «i prodotti ottenuti conformemente alle direttive menzionate nell'allegato A siano controllati nello stesso modo, dal punto di vista veterinario, siano essi destinati agli scambi intracomunitari o al mercato nazionale».

4 — V. quarto 'considerando'.

5 — L'art. 6 della direttiva 89/662 elenca le misure che devono essere adottate dagli Stati membri all'atto dei controlli effettuati nei luoghi in cui possono essere introdotti nel territorio della Comunità prodotti provenienti da Paesi terzi.

11. Inoltre, a norma dell'art. 4, n. 2 della direttiva in parola, «[g]li Stati membri speditori adottano le adeguate misure amministrative, legali o penali per sanzionare qualsiasi infrazione alla legislazione veterinaria commessa da persone fisiche o giuridiche (...)».

12. Quanto al capitolo II della direttiva 89/662, esso è dedicato ai «controlli nei luoghi di destinazione». L' art. 5, n. 1, così dispone:

«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.

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».

13. Infine, l'art. 5, n. 3, della direttiva 89/662, stabilisce che «gli operatori che si fanno consegnare prodotti provenienti da un altro Stato membro o che procedono al frazionamento completo di una partita di detti prodotti (...) siano tenuti, a richiesta della competente autorità, a segnalare l'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro nella misura necessaria per effettuare i controlli di cui al paragrafo 1».

14. È altresì opportuno notare che, all'atto dell'adesione del Regno di Svezia all'Unione europea, in materia di salmonelle sono state previste garanzie supplementari per la spedizione di taluni animali o di taluni prodotti di origine animale destinati a tale Stato membro [6].

B — *La normativa nazionale*

15. L'art. 8 del decreto 15 dicembre 1998, SLV FS 1998:39, del Livsmedelsverket (Uffi-

6 — La Repubblica di Finlandia ha, del pari, beneficiato di tali garanzie supplementari. V. atto relativo alle condizioni d'adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1), allegato I — Elenco di cui all'art. 29 dell'atto di adesione — V. Agricoltura — E. Legislazione veterinaria e zootecnica (GU 1994, C 241, pag. 132; v., in particolare, capitolo 3, intitolato «Salute pubblica»).

cio nazionale per l'alimentazione), relativo ai controlli veterinari dei prodotti alimentari di origine animale negli scambi intracomunitari (in prosieguo: il «decreto svedese»), prevede l'obbligo per l'importatore o il suo agente (in prosieguo: l'«importatore») di notificare determinati prodotti all'autorità di controllo competente del luogo in cui si trova il primo destinatario della merce, non oltre 24 ore prima dell'ora d'arrivo stimata.

16. I prodotti di cui trattasi sono elencati nell'allegato 3 del detto decreto. È pacifico che tutti i prodotti contemplati dalla normativa svedese rientrino nella sfera di applicazione della direttiva 89/663 [7].

17. Il «primo destinatario» della merce, ai sensi dell'art. 8 del decreto svedese, viene definito dall'art. 2 del decreto medesimo, come «colui che in Svezia riceve per primo i prodotti e li lavora in un luogo di ricezione di prodotti alimentari». Il detto art. 2 dispone parimenti che «[i]l primo destinatario può essere lo stabilimento di trasformazione, il commercio all'ingrosso o al dettaglio, l'impresa di condizionamento, il deposito per comunità, l'impianto di refrigerazione o congelazione, o qualsiasi altro luogo in cui viene immagazzinata la merce. Qualora una partita venga divisa durante il trasporto, si ritiene che ogni destinatario di una parte di essa ne sia il primo destinatario» [8].

II — La fase precontenziosa del procedimento

18. Avendo ricevuto una denuncia relativa alla predetta normativa svedese e ritenendo che l'obbligo di previa notifica di cui all'art. 8 del decreto svedese fosse in contrasto con l'art. 5 della direttiva 89/662, in data 9 luglio 1999, la Commissione trasmetteva al Regno di Svezia una lettera di diffida.

19. Il Regno di Svezia rispondeva con lettera 8 settembre 1999 nella quale deduceva, in particolare, che l'obbligo di previa notifica era stato adottato esclusivamente allo scopo di facilitare l'effettuazione dei controlli per sondaggio di partite di prodotti che la competente autorità dello Stato destinatario sarebbe tenuto ad effettuare, conformemente alle disposizioni di cui alla direttiva 89/662.

7 — Sia in modo diretto, sia, in materia di carne macinata e di preparazioni di carni, tramite il rinvio operato dall'art. 10 della direttiva del Consiglio 14 dicembre 1994, 94/65/CE, che stabilisce i requisiti applicabili all'immissione sul mercato di carni macinate e di preparazioni di carni (GU L 368, pag. 10). Detta direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2004/41.

8 — V. controricorso, pag. 3.

20. La Commissione, viste le osservazioni del governo svedese, non riteneva di dover modificare il proprio punto di vista. Il 21 dicembre 2001, essa decideva quindi di notificare al Regno di Svezia un parere motivato invitandolo ad adottare, entro il termine di due mesi, le misure necessarie per conformarsi all'art. 5 della direttiva 89/662.

21. Il governo svedese replicava a tale parere motivato con lettera 26 febbraio 2002, ricordando, segnatamente, che gli artt. 3 e 4 della direttiva 89/662 fanno obbligo allo Stato membro speditore di provvedere affinché solo i prodotti conformi alla normativa comunitaria siano destinati agli scambi e precisava che, tra le norme comuni che devono essere osservate da detto Stato, figurano le garanzie in materia di salmonelle, riconosciute al Regno di Svezia all'atto della sua adesione all'Unione Europea.

22. A tal riguardo, il governo svedese deduceva che lo scopo dell'art. 8 del decreto svedese controverso è quello di consentire alla competente autorità di controllare le partite mediante campionatura ovvero di controllare le partite provenienti da stabilimenti che di regola non rispettano le garanzie in materia di salmonelle. Affinché tali esami possano essere effettuati, l'autorità di controllo dovrebbe conoscere in anticipo che l'importatore intende introdurre in Svezia prodotti contemplati dal predetto decreto.

23. La Commissione, non ritenendo convincente tale risposta, proponeva, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 12 marzo 2003, ricorso a norma dell'art. 226 CE.

III — Il ricorso

24. Nel ricorso la Commissione ha chiesto, in un primo momento, alla Corte di «dichiarare che [il Regno di] Svezia, mantenendo un sistema di previa dichiarazione e *di controlli sanitari* applicabili agli importatori di taluni prodotti alimentari di origine animale provenienti da altri Stati membri, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno» [9].

25. Nella replica, la Commissione ha, tuttavia, dichiarato di voler modificare le proprie

9 — Il corsivo è mio.

conclusioni e desistere dalla censura relativa ai controlli sanitari applicabili agli importatori dei prodotti considerati [10].

26. Di conseguenza, nell'ambito del presente ricorso, la Commissione contesta al Regno di Svezia unicamente di aver mantenuto un «sistema di previa dichiarazione obbligatoria per gli importatori di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri» [11], in contrasto con l'art. 5 della direttiva 89/662.

27. Va rilevato, inoltre, che con ordinanza del presidente della Corte del 23 luglio 2003, la Repubblica di Finlandia è stata ammessa ad intervenire a sostegno della convenuta.

IV — Analisi

28. Da costante giurisprudenza della Corte emerge che i controlli sanitari, aventi o meno carattere sistematico, operati alla frontiera di uno Stato membro, in occasione dell'importazione di animali o di prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri, costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE.

29. La Corte ha, infatti, affermato che «in ragione, fra l'altro, degli indugi connessi alle operazioni di controllo e delle maggiori spese di trasporto che ne possono derivare per l'importatore, i controlli di cui trattasi sono atti a rendere le importazioni più difficili o più onerose» [12].

30. È ben noto, tuttavia, che il divieto delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione sussiste solo con riserva delle giustificazioni previste dal diritto comunitario e, in particolare, dall'art. 30 CE.

31. Occorre tuttavia sottolineare che è parimenti giurisprudenza costante che «allorché (...) direttive comunitarie dispongano l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana ed approntano procedure

10 — V. punto 9.

11 — Ibidem.

12 — V., in particolare, sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, Simmenthal (Racc. pag. 1871, punto 14). V., parimenti, nello stesso senso, sentenza 22 giugno 1994, causa C-426/92, Milch-Kontor (Racc. pag. I-2757, punto 20).

comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 [del Trattato CEE, divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE] perde la sua giustificazione e, *i controlli adeguati vanno allora effettuati ed i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva d'armonizzazione*» [13].

32. La Corte ha già avuto modo di applicare il suddetto principio nell'ambito di una causa in cui era stata contestata una normativa tedesca, in base alla quale qualsiasi importazione di carni fresche di volatili da cortile era soggetta in Germania ad una procedura che implicava, in particolare, l'obbligo per l'importatore di dichiarare tempestivamente la merce al competente ufficio doganale d'ingresso sul territorio nazionale [14].

33. Nella specie, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del sistema di controllo posto in essere dalla menzionata normativa nazionale con il sistema armonizzato di controlli risultante dalla direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, 71/118/CEE, relativa ai problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile [15], nonché della direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, 83/643/CEE, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nel trasporto di merci fra gli Stati membri [16].

34. La Corte ha affermato che, «*tenuto conto del sistema armonizzato di controlli sanitari*, istituito dalla normativa comunitaria e basato (...) su di un controllo completo della merce nello Stato speditore, che si sostituisce al controllo dello Stato destinatario, *considerazioni legate alla necessità di proteggere la salute pubblica non possono giustificare oneri specifici supplementari* imposti ai trasportatori al momento del passaggio della frontiera» [17].

35. Pertanto, essa ne ha concluso che occorreva constatare che «la Repubblica federale di Germania, imponendo sistematicamente, ai trasportatori di carni fresche di volatili da cortile, l'obbligo di dichiarare in anticipo la merce in modo da permettere un intervento sistematico dei veterinari, è venuta meno agli obblighi ad essa incom-

13 — Il corsivo è mio. V. sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi (Racc. pag. 1555, punto 35). V., parimenti, nello stesso senso, sentenze 5 aprile 1979, 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punto 4), e 8 novembre 1979, 251/78, Denkavit Futtermittel (Racc. pag. 3369, punto 14). In linea generale, secondo la Corte, l'applicazione dell'art. 30 CE non è più possibile allorquando direttive comunitarie prevedano l'armonizzazione delle misure necessarie alla realizzazione dello specifico obiettivo perseguito mediante il ricorso a detta disposizione; v., segnatamente, sentenze 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553, punto 18), e 12 novembre 1998, causa C-102/96, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6871, punto 21).

14 — Sentenza 28 novembre 1989, causa C-186/88, Commissione/Germania (Racc. pag. 3997).

15 — GU L 55, pag. 23. Tale direttiva si colloca tra quelle, volte all'armonizzazione delle norme di salubrità per la produzione e l'immissione sul mercato di taluni prodotti di origine animale.

16 — GU L 359, pag. 8.

17 — Punto 16 (il corsivo è mio).

benti in forza dell'art. 30 del Trattato CEE e delle direttive 71/118 (...) e 83/643 (...)» [18].

36. La detta sentenza conferma, con riguardo ad una normativa nazionale, sotto questo aspetto analoga all'ordinanza svedese in discussione nella presente causa, il principio secondo il quale gli importatori di prodotti d'origine animale non possono vedersi imporre «oneri specifici supplementari», quali un obbligo sistematico di previa dichiarazione delle importazioni di taluni prodotti di origine animale, che vada al di là dei limiti del sistema comunitario armonizzato di controlli sanitari e/o veterinari applicabili negli scambi intracomunitari dei prodotti in questione.

37. Ritengo che il ragionamento seguito dalla Corte nella menzionata sentenza possa in ampia misura ispirare l'analisi che occorre operare in merito al sistema svedese di previa notifica delle importazioni in Svezia di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri, laddove la direttiva 89/662 spinge ancora più in là l'armonizzazione delle norme relative ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno.

38. Ritengo, infatti, che la direttiva 89/662 abbia armonizzato in modo esaustivo i controlli veterinari sui prodotti di origine animale in essa contemplati che possono essere effettuati nello Stato membro destinatario.

39. A sostegno di tale considerazione, va sottolineato che il quinto 'considerando' della direttiva in esame testimonia la volontà del legislatore comunitario di «organizzare controlli che possono essere eseguiti nel luogo di destinazione». Inoltre, le disposizioni contenute nel capitolo II della direttiva medesima, dedicato ai «controlli nel luogo di destinazione», contengono una descrizione precisa e completa degli obblighi gravanti sugli Stati membri destinatari nonché una rigida delimitazione del margine di discrezionalità che viene loro lasciato nell'attuazione di tali disposizioni. Va rilevato d'altronde che la Corte, nella descrizione dei tratti essenziali della direttiva 89/662, ha avuto modo di affermare che «i controlli che possono essere effettuati nel paese di destinazione sono stati previsti dettagliatamente» [19].

40. Di conseguenza, istituendo un sistema di previa notifica obbligatoria a carico dell'importatore di prodotti di origine animale rientranti nella sfera di applicazione della direttiva 89/662, il Regno di Svezia era tenuto ad operare nel quadro del sistema comunitario armonizzato di controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, risultante dalla presente direttiva.

18 — Va rilevato che, se è pur vero che il dispositivo di tale sentenza ha per oggetto i «trasportatori» di carni fresche di volatili da cortile, detto termine generico deve essere inteso, a mio parere, nel senso che ricomprende necessariamente gli importatori dei medesimi prodotti, e ciò per il semplice motivo che la normativa nazionale contestata dalla Commissione nella detta causa implicava l'obbligo «per l'importatore» di dichiarare la merce all'ufficio doganale d'entrata competente (v. l'esposizione della normativa nazionale nelle sentenze 20 settembre 1988, causa 190/87, Moormann (Racc. pag. 4689, punto 3) e 28 novembre 1989, causa C-186/88, Commissione/Germania, cit. supra, punto 2).

19 — Sentenza 12 novembre 1998, Commissione/Germania, cit. supra (punto 5).

41. È a tal proposito pacifico che l'ordinanza svedese contestata istituisca un obbligo di previa notifica delle importazioni di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri, che presenta carattere sistematico e che è posto esclusivamente a carico degli importatori.

42. Occorre rilevare, parimenti, che il sistema armonizzato di controlli veterinari istituito dalla direttiva 89/662 contiene una disposizione che contempla l'obbligo di segnalare l'arrivo di prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri. Occorre dunque accertare se le *modalità* adottate dal sistema svedese di previa notifica obbligatoria delle importazioni siano compatibili con quelle previste dalla disposizione di cui trattasi, vale a dire con l'art. 5, n. 3, lett. c), della presente direttiva.

43. A tal fine, occorre procedere in via preliminare all'interpretazione della direttiva 89/662, esaminandone il tenore letterale nonché gli suoi obiettivi.

44. *Quanto al tenore letterale della direttiva 89/662,* focalizzerò l'attenzione sui termini dell'art. 5, n. 3, lett. c), della medesima, atteso che il sistema svedese controverso tende manifestamente all'attuazione di questa particolare disposizione della direttiva de qua.

45. Ricordo che ai sensi dell'art. 5, n. 3, lett. c) di detta direttiva, gli operatori che si fanno consegnare prodotti provenienti da un altro Stato membro o che procedono al frazionamento completo di una partita di detti prodotti «sono tenuti, a richiesta della competente autorità, a segnalare l'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro, *nella misura necessaria per effettuare i controlli di cui al paragrafo 1*» [20].

46. Va rilevato, in primo luogo, che dai termini della presente disposizione emerge espressamente che l'obbligo di segnalare l'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro sussiste «su richiesta della competente autorità» [21]. Tale inciso induce, prima facie, a ritenere che il legislatore comunitario abbia concepito tale obbligo sprovvisto di carattere sistematico.

47. In tal senso, la lettura di tale disposizione mi induce direttamente a ritenere che gli operatori che si fanno consegnare prodotti provenienti da un altro Stato membro o che procedono al frazionamento completo di una partita di detti prodotti possono vedersi

20 — Il corsivo è mio.

21 — Ai sensi dell'art. 2, punto 4, della direttiva 89/662, l'autorità competente viene definita quale «autorità centrale di uno Stato membro competente ad effettuare controlli veterinari o qualsiasi autorità cui essa abbia delegato tale competenza».

imporre l'obbligo di segnalare l'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro solo in *modo sporadico*, ossia a richiesta dell'autorità competente.

48. Va osservato, in secondo luogo, che tale obbligo di segnalazione, che può essere imposto agli operatori summenzionati, deve essere eseguito «nella misura necessaria all'effettuazione dei controlli di cui al paragrafo 1».

49. Va ricordato, al tal riguardo, che i «controlli di cui al paragrafo 1» consistono principalmente in controlli veterinari, per sondaggio e non discriminatori, effettuati dalla competente autorità nei luoghi di destinazione della merce.

50. L'intervento di un criterio di necessità che si applica all'obbligo di segnalazione mi sembra altresì confermare che il legislatore comunitario non abbia inteso imporre agli operatori un obbligo sistematico di dichiarazione delle importazioni di prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri.

51. In definitiva, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione può imporre ai destinatari dei prodotti controversi l'obbligo di segnalarle il loro arrivo solo qualora ciò appaia *necessario* in vista della ulteriore realizzazione di controlli veterinari e per sondaggio non discriminatori [22].

52. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, mi sembra che il disposto dell'art. 5, n. 3, lett. c) della direttiva 89/662, autorizzi solamente una esecuzione puntuale dell'obbligo di segnalazione dell'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro.

53. È inoltre opportuno confutare uno dei principali argomenti esposti dal Regno di Svezia, ossia il carattere indispensabile dell'obbligo di previa notifica, affinché la competente autorità possa successivamente effettuare efficaci controlli per sondaggio conformemente alla direttiva 89/662.

54. Infatti, pur potendo ammettere che un tale obbligo presenti un'utilità per la pianificazione e l'organizzazione di controlli fisici per sondaggio, in quanto costituisce una fonte di informazione per l'autorità compe-

22 — È interessante rilevare che il Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165, pag. 1), adotta ugualmente tale concezione aggiungendovi un criterio di «stretta necessità» della segnalazione dell'arrivo di merci. Il suo art. 3, n. 6, è così redatto: «L'autorità competente dello Stato membro di destinazione può verificare la conformità dei mangimi e degli alimenti alla normativa in materia di mangimi e di alimenti mediante controlli di natura non discriminatoria. Nella misura strettamente necessaria per l'organizzazione dei controlli ufficiali, gli Stati membri possono chiedere agli operatori cui sono recapitate merci provenienti da un altro Stato membro di segnalare l'arrivo di dette merci» (il corsivo è mio).

tente dello Stato destinatario, non condivido, per contro, l'assunto secondo il quale la previsione di un obbligo sistematico di previa notifica sarebbe indispensabile alla realizzazione dei controlli per sondaggio di cui alla direttiva 89/662.

55. Da un lato, a mio avviso, i termini impiegati dal legislatore comunitario all'art. 5, n. 3, lett. c), della presente direttiva contraddicono il ragionamento del Regno di Svezia laddove, come si è visto, ostano al carattere sistematico di siffatto obbligo di notifica. Dall'altro, si deve ritenere che l'efficacia dei controlli per sondaggio sia sufficientemente garantita quando la competente autorità dello Stato membro destinatario provveda ad un'adeguata analisi dei rischi [23].

56. È peraltro importante sottolineare che all'art. 5, n. 3, della direttiva 89/662, il legislatore comunitario ha previsto misure che devono contribuire a garantire l'efficacia dei controlli veterinari per sondaggio. Ciò vale, ad esempio, per l'obbligo, gravante sugli operatori che si fanno consegnare prodotti provenienti da un altro Stato membro o che procedono al frazionamento completo di una partita di detti prodotti, di tenere un registro nel quale vengono annotate dette consegne. Lo stesso dicasi in ordine all'obbligo loro incombente di conservare, «durante un periodo che sarà stabilito dalla competente autorità, comunque non inferiore a sei mesi, i certificati sanitari o i documenti di cui all'art. 3, in modo da poterli presentare alla competente autorità a richiesta della stessa» [24].

57. Il governo svedese dà una lettura molto diversa dell'art. 5, n. 3, lett. c), della direttiva 89/662, sostenendo che il legislatore comunitario non si sarebbe pronunciato sul momento e sulla frequenza delle dichiarazioni, la cui determinazione sarebbe stata lasciata alla discrezionalità degli Stati membri.

58. Non condivido in pieno tale lettura dell'art. 5, n. 3, lett. c), della direttiva 89/662. È certamente vero che non sono stati fissati in modo preciso né il momento né la frequenza di tali dichiarazioni. Tuttavia, alla stregua delle considerazioni sin qui svolte, mi sembra chiaro che i termini di tale articolo escludano un obbligo sistematico di notifica, il che tende a porre limiti ristretti al margine di discrezionalità degli Stati membri in ordine alla frequenza delle notifiche.

59. Per contro, per quanto attiene alla questione relativa al momento in cui tale notifica deve intervenire, devo riconoscere che i termini dell'art. 5, n. 3, lett. c), della direttiva 89/662, sono poco espliciti. La sua

23 — Tale concezione è insita nell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 882/2004, il quale prevede, segnatamente, che i controlli ufficiali di derrate alimentari debbano essere effettuati «in funzione del rischio». Detto rischio può essere valutato, per esempio, sulla base di criteri quali la sussistenza di precedenti riguardanti determinati animali o determinati operatori del settore alimentare.

24 — V. art. 5, n. 3, lett. b) e d), della direttiva 89/662.

lettura, da sola, non consente infatti di stabilire se la segnalazione dell'arrivo di prodotti provenienti da un altro Stato membro debba essere effettuata prima o dopo il loro ingresso nello Stato membro destinatario.

60. A tal proposito, a titolo di paragone, è opportuno rilevare che l'art. 5, n. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti nella prospettiva della realizzazione del mercato interno [25], prevede un obbligo di «segnalare *in anticipo* l'arrivo di animali o di prodotti provenienti da un altro Stato membro, ed in particolare la natura della spedizione e la data prevedibile di arrivo» [26].

61. Tenuto conto della imprecisa formulazione dell'art. 5, n. 3, lett. c), della direttiva 89/662, con riguardo al momento in cui deve essere effettuata la dichiarazione di arrivo di prodotti provenienti da altri Stati membri, ritengo che tale articolo debba essere interpretato nel senso che esso non esclude l'introduzione di un obbligo di segnalazione delle importazioni *preliminarmente al loro arrivo*, bensì che esso osti, per contro, all'imposizione *sistematica* di tale obbligo agli importatori di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri.

62. *Per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva 89/662*, oltre a confermare, a mio avviso l'interpretazione supra delineata, fondata sul tenore letterale dell'art. 5, n. 3, lett. c), della direttiva medesima, essi testimoniano, secondo me, che essa deve essere interpretata nel senso che osta a che un siffatto obbligo di segnalazione sia posto esclusivamente a carico degli importatori.

63. Va rammentato, a tal riguardo, che, al fine di assicurare la libera circolazione dei prodotti agricoli che costituisce, a termini del secondo 'considerando' della direttiva 89/662, «un elemento fondamentale delle organizzazioni comuni di mercato», la direttiva de qua mira all'eliminazione degli ostacoli veterinari allo sviluppo degli scambi intracomunitari dei prodotti di origine animale.

64. Più precisamente, l'obiettivo finale della direttiva 89/662 è quello di limitare i controlli veterinari di detti prodotti al luogo di partenza [27].

65. Ai sensi del quinto 'considerando' di detta direttiva «nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, in attesa di

25 — GU L 244, pag. 29.

26 — Il corsivo è mio.

27 — V. quarto 'considerando'.

realizzare l'obiettivo predetto, è opportuno dare rilievo ai controlli da efettuare alla partenza e all'organizzazione dei controlli che possono essere eseguiti nel luogo di destinazione; (...) questa soluzione induce ad abbandonare la possibilità di effettuare i controlli veterinari alle frontiere interne della Comunità».

66. In tale ottica, l'art. 1 della direttiva 89/662 impone agli Stati membri di provvedere «affinché i controlli veterinari sui prodotti di origine animale (...) non siano più effettuati alle frontiere, fatto salvo l'art. 6, ma si svolgano conformemente alle disposizioni delle presente direttiva».

67. Alla luce di questi elementi, ritengo che il fatto che, nell'ambito del sistema istituito dalle autorità svedesi, l'obbligo sistematico di previa notifica di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri gravi sugli importatori si ponga in contrasto tanto con *l'obiettivo dell'abolizione dei controlli alle frontiere*, quanto con quello di *restringere i controlli che possono essere eseguiti nello Stato destinatario.*

68. Al pari della Commissione, ritengo, infatti, che l'obbligo sistematico di previa notifica previsto dalla normativa svedese, nella misura in cui esso è posto a carico dell'importatore costituisca una forma di controllo alla frontiera [28]. Infatti, tale obbligo contribuisce a mantenere un ostacolo all'ingresso, nel territorio svedese, di prodotti di origine animale importati da altri Stati membri, così contribuendo al mantenimento di una frontiera interna.

69. Certamente, la nozione di «operatori che si fanno consegnare prodotti provenienti da un altro Stato membro o che procedono al frazionamento completo di una partita di detti prodotti» di cui all'art. 5, n. 3, della direttiva 89/662, potrebbe essere interpretato letteralmente nel senso che sono ivi ricompresi gli importatori di prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri.

70. Un'interpretazione del genere non ci sembra tuttavia corrispondente alla volontà del legislatore comunitario di eliminare i controlli alle frontiere interne della Comunità.

71. Si deve d'altronde osservare che, al fine di conseguire questo obiettivo indispensabile alla realizzazione del mercato interno, il legislatore comunitario ha adottato una definizione molto ampia della nozione di «controllo veterinario». Infatti, va ricordato che, ai sensi dell'art 2, punto 1, della

28 — Secondo la Commissione, «la parola "frontiere", in questa sede deve essere presa nella sua accezione giuridica piuttosto che fisica» (v. punti 20 e 21 del ricorso).

direttiva 89/662, tale nozione ricomprende «*qualsiasi controllo fisico e/o formalità amministrativa* riguardante i prodotti di cui all'art. 1 e *mirante direttamente o indirettamente a garantire la protezione della salute pubblica* o della salute animale» [29].

72. Alla luce di tali elementi, mi sembra pertinente ritenere che la direttiva 89/662 vieti l'espletamento sistematico di una formalità amministrativa di questo tipo a carico degli importatori, giacché siffatta misura contribuisce al mantenimento delle frontiere interne, il che rappresenta un risultato rigorosamente opposto all'obiettivo dell'eliminazione dei controlli veterinari alle frontiere interne, perseguito dal legislatore comunitario nella direttiva 89/662.

73. Al pari della Commissione, sono del parere, inoltre, che una misura del genere contrasti con l'obiettivo consistente nel limitare i controlli che possono aver luogo nello Stato destinatario. A tal riguardo, si deve ribadire che, come precedentemente osservato, nell'ambito della direttiva 89/662 i controlli che possono avere luogo nello Stato destinatario sono stati previsti in modo esaustivo o, detto diversamente, «dettagliatamente» [30]. Di conseguenza, l'introduzione da parte di uno Stato membro destinatario di una formalità amministrativa le cui modalità di attuazione oltrepassino il quadro tracciato dalla direttiva 89/662, costituisce una violazione della direttiva medesima.

74. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo quindi che la direttiva 89/662 e, in particolare l'art. 5, n. 3, lett. c), della medesima debba essere interpretato nel senso che essa osta all'introduzione, da parte di uno Stato membro destinatario, di un obbligo sistematico di previa notifica delle importazioni posto a carico dell'importatore di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri.

75. Conseguentemente, il sistema posto in essere dalla normativa svedese, nella parte in cui implica un obbligo di carattere sistematico a carico degli importatori, deve essere considerato, a mio parere, incompatibile con la direttiva 89/662.

76. Mi limiterò, prima di concludere, a fare qualche osservazione sull'argomento sviluppato dal Regno di Svezia, nel corso della fase precontenziosa del procedimento, consistente, in sostanza, nell'affermazione che il detto regime nazionale di notifica delle importazioni sarebbe necessario al fine di verificare l'osservanza da parte degli altri Stati membri delle norme comunitarie antisalmonelle.

29 — Il corsivo è mio.

30 — Sentenza 12 novembre 1998, Commissione/Germania, cit. supra.

77. A tal proposito, occorre rammentare che, all'atto di adesione del Regno di Svezia all'Unione Europea, sono state previste, in materia di salmonelle, garanzie supplementari per quanto riguarda la spedizione di taluni animali vivi e di taluni prodotti di origine animale destinati a tale Stato membro [31].

78. A titolo d'esempio, per le carni fresche di volatili da cortile, tali garanzie sono state attuate con la decisione del Consiglio 22 giugno 1995, 95/411/CEE, che stabilisce in materia di salmonelle le norme relative ai test microbiologici per campionatura, da eseguire su carni fresche di volatili da cortile destinate alla Finlandia e alla Svezia [32]. L'art. 2 di tale decisione dispone quindi che «[l]e carni fresche di volatili da cortile destinati alla Finlandia e alla Svezia sono sottoposte in materia di salmonelle a test microbiologici per campionatura effettuati conformemente all'allegato nello stabilimento di origine di tali carni». Questa regola non si applica nel caso in cui si tratti di uno stabilimento che forma oggetto di un programma relativo ai controlli delle salmonelle, riconosciuto equivalente a quello applicato dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia [33].

79. Dagli atti di causa emerge che il regime svedese di notifica sistematica delle importazioni di taluni prodotti di origine animale, istituito dal decreto svedese, sembra essere stato istituito a causa dei dubbi che il Regno di Svezia nutre in ordine al rispetto delle garanzie antisalmonelle in taluni Stati membri speditori.

80. Desidero ricordare, a tal proposito, che, come menzionato dal sesto 'considerando' della direttiva 89/662, l'obiettivo consistente nella abolizione dei controlli veterinari alle frontiere interne della Comunità «implica una maggiore fiducia nei controlli veterinari eseguiti dallo Stato speditore».

81. Quando un prodotto d'origine animale proveniente da un altro Stato membro sia accompagnato dal certificato sanitario, dal certificato di salubrità o da qualsiasi altro documento, previsti dalla normativa veterinaria comunitaria, si presume che esso sia dunque conforme alle norme vigenti a livello comunitario.

31 — V. nota 6.

32 — GU L 243, pag. 29. Garanzie analoghe sono state fissate dalla decisione del Consiglio 22 giugno 1995, 95/409/CE, che stabilisce in materia di salmonelle, le norme relative ai test microbiologici per campionatura da eseguire su carni fresche bovine e suine destinate alla Finlandia e alla Svezia (GU L 243, pag. 21).

33 — V. art. 3 della decisione 95/411. In forza degli artt. 2 e 3 della decisione 95/409, le stesse regole si applicano con riferimento alle carni bovine e suine.

82. Qualora, in occasione di un controllo eseguito nel luogo di destinazione della spedizione o durante il trasporto, risulti che un siffatto prodotto sia suscettibile di pregiudicare l'obiettivo della salute pubblica, gli artt. 7, 8 e 9 della direttiva 89/662 prevedono la procedura che lo Stato membro destinatario deve seguire. In tal senso, ad esempio, la Corte ha potuto affermare che «dal momento che la Repubblica federale di Germania ha constatato, nel contesto dei controlli autorizzati e facendo ricorso ai propri metodi, che la carne importata presentava un intenso odore sessuale che la rendeva inidonea al consumo umano, circostanze descritte all'art. 7, n. 1, lett. b) della direttiva 89/662, tale Stato doveva avviare la procedura prevista dall'art. 8 della medesima direttiva ed entrare immediatamente in contatto con l'autorità competente dello Stato di spedizione, nella specie il Regno di Danimarca». Le autorità tedesche non potevano dunque dichiarare unilateralmente che il metodo del c.d «test immuno-enzymatico modificato del professor Claus», che consente di individuare un odore del genere, fosse obbligatorio in tutti i casi e, di conseguenza, rifiutare di riconoscere la salubrità delle carni importate e controllate secondo il metodo danese dello scatol, senza peraltro ricorrere alla procedura speciale prevista dall'art. 8 della direttiva 89/662 [34].

83. Inoltre, l'art. 9, della direttiva 89/662 istituisce un regime di salvaguardia, diretto a sostituire provvedimenti cautelari disparati presi nell'urgenza dagli Stati membri ed in caso di pericolo grave [35].

84. I suddetti elementi mi consentono di affermare che, in caso di dubbio circa l'osservanza in uno Stato membro speditore delle norme comunitarie antisalmonelle, lo Stato membro destinatario è tenuto ad avvalersi delle procedure e degli strumenti di tutela previsti dalla direttiva 89/662. Esso non può unilateralmente aggiungere misure nazionali supplementari che vadano al di là delle disposizioni di detta direttiva, che definisce un sistema armonizzato di controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari di taluni prodotti di origine animale.

85. Tale analisi è in linea con un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario, secondo il quale gli Stati membri devono agire nell'ambito delle procedure e dei ricorsi giurisdizionali previsti dal Trattato CE laddove ritengano che uno Stato membro non rispetti gli obblighi che gli derivano in virtù del diritto comunitario [36].

34 — Sentenza 12 novembre 1998, Commissione/Germania, cit. supra (punti 37 e 41).

35 — Sentenza 5 dicembre 2000, causa C-477/98, Eurostock Meat Marketing (Racc. pag. I-10695, punto 59).

36 — V., in particolare, sentenze 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Belgio (Racc. pag. 1217), e 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia (Racc. pag. 2729, punto 9).

V — Conclusione

86. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di:

«1) dichiarare che il Regno di Svezia, mantenendo a carico degli importatori di taluni prodotti di origine animale provenienti da altri Stati membri un obbligo sistematico di previa notifica delle importazioni di detti prodotti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno ed, in particolare, del suo articolo 5, n. 3, lett. c);

2) condannare il Regno di Svezia alle spese».