CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 23 NOVEMBRE 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

gli animali destinati alla macellazione e le carni macellate — fra l'altro i bovini e le carni bovine — sono sottoposti, all'importazione in Italia o all'esportazione dallo stesso paese, ad una visita di polizia veterinaria effettuata al confine, allo scopo di accertare l'assenza di agenti patogeni che possano costituire un pericolo per il patrimonio zootecnico nazionale. Ciò è previsto nell'art. 32 del testo unico delle leggi sanitarie italiane (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265), le cui norme di attuazione si trovano nell'art. 45 del regolamento di polizia veterinaria (D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320). Per l'esecuzione dei controlli, gli importatori e gli esportatori sono soggetti al pagamento di determinati diritti. Le relative aliquote fissate con una legge del 30 settembre 1970, ammontavano nel 1973 a Lit 1 000 per ogni capo bovino e Lit 500 il quintale di carne bovina.

La ditta Simmenthal, con sede in Monza, doveva perciò pagare una certa somma, a titolo di diritti per controlli veterinari, sulle carni bovine destinate all'alimentazione umana da essa importate dalla Francia in Italia nel luglio 1973. Sostenendo l'incompatibilità di tale obbligo di pagamento col diritto comunitario, essa proponeva un ricorso per decreto ingiuntivo contro l'Amministrazione italiana delle finanze al fine di ottenere il rimborso delle somme versate.

Essa faceva valere che i controlli sono già di per sé illegittimi, dovendosi considerare misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, vietate dall'organizzazione comune del mercato delle carni bovine (regolamenti del Consiglio nn. 14/64 (GU n. L 34 del 27. 2. 1964, pag. 562) e 805/68 (GU n. L 148 del 28. 6. 1968, pag. 24). In proposito, essa sottolinea il fatto che solo le merci importate vengono sottoposte ad un controllo sistematico, mentre le merci nazionali, in linea di principio, possono circolare liberamente.

Per quanto riguarda la carne destinata all'alimentazione umana, essa mette in rilievo che in Italia, a norma di un decreto del 1928, è prevista per tutte le carni, nel luogo di destinazione e prima dell'immissione in consumo, una visita a scopo di vigilanza sanitaria. Ciò vale anche per le merci importate, per le quali si ha quindi un duplice controllo. Essa mette poi in rilievo che in alcune direttive del Consiglio degli anni 1964 e 1972 — n. 64/432 (GU n. L 121 del 29. 7. 1964, pag. 1977); n. 64/433 (GU n. L 121 del 29. 7. 1964, pag. 2012); n. 72/461 (GU n. L 302 del 31. 12. 1972, pag. 24) — i problemi relativi alle epizoozie, in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina nonché di carni fresche, sono stati risolti nel senso dell'armonizzazione dei vari sistemi nazionali di polizia sanitaria. I provvedimenti adottati unilateralmente dagli Stati non sono quindi più giustificati. Ad essi è subentrata la normativa comunitaria, che impone fra l'altro agli Stati membri l'obbligo di riconoscere i certificati rilasciati, in seguito ad un sistematico ed obbligatorio controllo sanitario, da veterinari ufficiali nello Stato speditore.

Quanto ai diritti percepiti in ragione della visita sanitaria, la ditta Simmenthal sostiene trattarsi di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, vietate dalle norme relative all'organizzazione comune del mercato delle carni bovine. A suo avviso ciò è dimostrato, in primo luogo, dal fatto che solo le merci importate sono

1 — Traduzione dal tedesco.

colpite da tale onere; in quanto determinati diritti vengano riscossi anche per il controllo di prodotti nazionali, va osservato che, per le merci importate e sottoposte ad analogo controllo, questi diritti si aggiungono a quelli già percepiti all'importazione. In secondo luogo, la differenza riguarda non solo lo scopo dei controlli, al confine e all'interno, ma consiste anche nel fatto che all'importazione vengono applicate aliquote fisse, mentre i diritti da pagare ai veterinari comunali ammontano a cifre diverse a seconda della provincia, e variano a seconda del numero di capi di bestiame e della quantità della carne.

Con ordinanza 6 aprile 1976, il pretore di Susa ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se gli artt. 30 e segg. del trattato CEE, l'art. 12 del regolamento 14/64 CEE nonché l'art. 22 del regolamento 805/68 CEE — tenuto conto delle disposizioni di armonizzazione delle legislazioni adottate per dare pieno effetto all'organizzazione comune di mercato delle carni bovine con le direttive del Consiglio nn. 64/432 CEE e 64/433 CEE — vadano interpretati nel senso che costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione e all'esportazione un controllo sanitario alla frontiera, avente *carattere obbligatorio e sistematico, ed a partire da quale data.*

b) Se, in caso di risposta affermativa al quesito che precede, l'art. 36 del trattato CEE vada interpretato nel senso che un controllo sanitario obbligatorio e sistematico del tipo di quello effettuato ai sensi dell'art. 32 del T.U. delle leggi sanitarie della Repubblica italiana (R.D. 27. 7. 1934 n. 1265) è ancora *"giustificato"* dopo l'adozione delle direttive di armonizzazione delle legislazioni sanitarie più volte citate.

c) In caso di risposta negativa ai quesiti che precedono, se debba aversi ricorso alle disposizioni degli artt. 9 e segg. del trattato CEE oppure a quelle dell'art. 95 CEE in una fattispecie in cui, in uno Stato membro debbano essere pagati, in occasione di controlli sanitari su animali e carni bovine, oneri pecuniari diversi, di cui taluni, riscossi per le merci importate in occasione di controlli sanitari al momento del passaggio della frontiera, ed altri in occasione di controlli interni su analoghe merci nazionali o nazionalizzate e qualificati dalle seguenti caratteristiche:
   — i controlli di confine si aggiungono a quelli interni e relativi compensi;
   — per i controlli interni non vi è diritto fisso ma "compenso" per ottenere l'attestazione dell'avvenuto controllo;
   — i diritti al confine sono d'importo fisso, mentre i "compensi" per i controlli interni sono variabili;
   — i "diritti fissi di confine" sono riscossi invariabilmente per capi di bestiame o quantitativo di merce, mentre i "compensi" dei controlli interni variano per quantità e numero e diminuiscono in senso inversamente proporzionale con l'aumento del numero o della quantità.»

Se si considerano le suddette questioni in relazione alle circostanze di fatto da me esposte, risulta senz'altro chiaro che la loro portata eccede l'ambito della fattispecie concreta. Esse si riferiscono infatti anche ai controlli sanitari eseguiti all'importazione di *bovini vivi,* nonché alle norme italiane vigenti, nel settore di cui trattasi, per quanto riguarda l'*esportazione.* Si potrebbe quindi pensare ad una manifesta irrilevanza delle questioni ai fini della decisione nel merito. Vi sconsiglierei, tuttavia, di pronunciarvi in tal senso. Data la materiale connessione fra i vari problemi sollevati, e considerando che le questioni non direttamente pertinenti nella presente fattispecie potrebbero essere rilevanti in un procedimento analogo, non esiste, a mio avviso, alcuna

obiezione di principio al fatto di orientare l'indagine in modo corrispondente alla formulazione dell'ordinanza di rinvio. Per quanto mi riguarda, però, intendo prescindere, per il momento, dai controlli relativi all'*esportazione,* per il semplice fatto che su di essi dovrò comunque prendere posizione nel procedimento 46-76 (Bauhuis c. Stato olandese).

1. Prenderò ora in esame, fra i due gruppi di problemi sollevati dalle questioni pregiudiziali, quello relativo alla legittimità dei controlli di polizia sanitaria all'importazione di bovini vivi e di carni bovine. In proposito si deve stabilire se tali controlli debbano essere considerati misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, e se una loro giustificazione ai sensi dell'art. 36 del trattato CEE appaia possibile anche dopo l'emanazione delle già ricordate direttive comunitarie. Non si deve dimenticare, al riguardo, che l'ordinanza di rinvio pone l'accento sulla *sistematicità* dei controlli. Non presenta invece alcun interesse lo stabilire se, in realtà, controlli approfonditi vengano eseguiti solo sporadicamente (come ha sottolineato l'agente del governo italiano); sarà eventualmente il giudice a quo che dorvrà accertare tale questione di fatto.

a) In questo contesto si può fare senza difficoltà una prima considerazione e cioè che, in effetti, vi sono buone ragioni per ritenere che sistematici controlli veterinari (ivi comprese le analisi di laboratorio) per l'accertamento della presenza o meno di agenti patogeni costituiscono, qualora vengano effettuati all'importazione — come avviene, a quanto pare, in Italia —, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Basta accennare, in proposito, alla definizione da voi data di queste misure (ad esempio nella causa 8-74, Benoît et Gustave Dassonville, sentenza 11 luglio 1974, Racc. 1974, pag. 851), definizione secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» va considerata come una misura del tipo suddetto. I presupposti così stabiliti dovrebbero in effetti ricorrere in un caso come quello in esame, considerato che i controlli implicano perdite di tempo (circostanza di cui si è tenuto conto, ad esempio, nella causa 4-75, Rewe-Zentralfinanz eGmbH c. Landwirtschaftskammer, sentenza 8 luglio 1975, Racc. 1975, pag 857), ch'essi possono portare (come ha sostenuto l'attrice nella causa principale) ad avarie delle merci importate, e ch'essi sono collegati ad oneri pecuniari ed a conseguenti formalità amministrative (come è stato osservato, ad esempio, nella causa 63-74, W. Cadsky S.p.A. c. Istituto nazionale per il commercio estero, sentenza 26 febbraio 1975, Racc. 1975, pag. 290).

Va inoltre richiamata la direttiva della Commissione n. 70/50, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, direttiva alla quale si è già fatto cenno in altri procedimenti (ad esempio, causa 4-75) e secondo il cui art. 2, lett. r), fra le misure sopra menzionate sono da annoverare quelle che prescrivono, per i prodotti importati, controlli — diversi da quelli inerenti alle procedure di sdoganamento — cui non è soggetta la produzione nazionale o effettuati, per quanto riguarda i prodotti importati, in maniera più rigorosa che non per la produzione nazionale. Rilevante, in proposito, è il fatto che in Italia — come si desume dall'ordinanza di rinvio e dalle allegazioni dei partecipanti al presente procedimento — i prodotti nazionali non sono soggetti a corrispondenti controlli sistematici *prima* della spedizione, ma devono essere sottoposti a visita veterinaria solo eccezionalmente e saltuariamente, in base a decreto prefettizio, qualora si manifestino delle malattie. Pare che, qualora nel luogo di destinazione venga effettuato un controllo sanitario della carne, a questo debba essere sottoposta anche la carne esportata, la quale subirebbe così un duplice controllo. Il governo italiano ha invero osservato, nella fase orale del procedimento, che anche all'interno vengono effettuati molteplici controlli sanitari di

ogni genere; non mi sembra, comunque, ch'esso abbia provato trattarsi di controlli analoghi ed equivalenti a quelli cui sono soggette le merci importate, tali da escludere qualsiasi effetto discriminatorio a danno di queste ultime. In definitiva, però, è il giudice nazionale che dovrebbe debitamente chiarire questo punto, in quanto il procedimento pregiudiziale a norma dell'art. 177 non si presta a tali accertamenti, i quali si traducono in definitiva nell'applicazione del diritto al caso concreto.

b) Per risolvere la successiva questione del se i provvedimenti di controllo contestati siano tuttavia «giustificabili», ci si deve basare, in sostanza, sull'art. 36 del trattato CEE.

Questa norma ammette le restrizioni all'importazione dettate, fra l'altro, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Non si può tuttavia trascurare la riserva contenuta nello stesso art. 36, secondo cui le restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri. Inoltre, il tenore della norma rende evidente che i provvedimenti di cui trattasi devono presentare carattere di *necessità* (condizione sottolineata nella causa 104-75, Adriaan de Peijper, direttore della società Centrafarm B.V., sentenza 20 maggio 1976, Racc. 1976, pag. 635).

In relazione all'ultima condizione sopra menzionata è di fondamentale importanza — come è apparso nel corso del procedimento — la normativa adottata in proposito a livello comunitario, e cioè le già ricordate direttive riguardanti problemi di polizia sanitaria. Ritengo di potermi astenere dall'esporre qui, in modo dettagliato, il loro contenuto; ciò è stato già fatto, con ampiezza di particolari, nella memoria della Commissione. Sembra potersi dire con certezza che, sul piano comunitario, sono stati adottati provvedimenti di vasta portata per la prevenzione e la lotta contro le epizoozie, come pure altri provvedimenti intesi a garantire che le carni destinate all'alimentazione umana giungano sul mercato solo in condizioni ineccepibili sotto il profilo sanitario. Questi provvedimenti hanno incidenza già nell'ambito extracomunitario e negli scambi con paesi terzi, nell'intento d'impedire l'importazione di merci che possano diffondere le malattie contagiose. La loro portata è estremamente vasta e profonda all'interno della Comunità, per quanto attiene sia alla prevenzione, sia alla lotta contro le malattie stesse. In particolare, è importante il fatto che, per le merci destinate agli scambi intracomunitari, sono prescritti sistematici ed accurati controlli, eseguiti da un veterinario ufficiale nel paese speditore, nonché, per la carne, rigorosi controlli prima e dopo la macellazione. Su tale base viene rilasciato un apposito certificato sanitario, che accompagna la merce e nel quale si attesta, nel caso di animali vivi, ch'essi non presentano alcun sintomo della malattia e, per la carne, ch'essa proviene da animali sani ed è atta all'alimentazione umana.

In considerazione di questa disciplina, espressamente stabilita allo scopo di realizzare la libera circolazione delle merci, e non — come quella di cui trattavasi nella causa 4-75 — unicamente al fine di completare normative nazionali, nonché del fatto che le garanzie offerte dalla disciplina comunitaria sono migliori — come ha assicurato la Commissione — di quelle insite nei regimi nazionali, e in particolare in quello italiano, e tenuto conto infine della circostanza che, in base alle esperienze fatte dal momento dell'emanazione della disciplina comunitaria — dettagliatamente illustrate dalla Commissione — il funzionamento di tale disciplina risulta soddisfacente, s'impone senz'altro la conclusione che i controlli sistematici all'importazione non sono necessari, né giustificati. Vorrei richiamare fra l'altro, in proposito, quanto affermato nella causa 8-74 (Benoît et Gustave Dassonville, sentenza 3 luglio 1974, Racc. 1974, pag. 853) e cioè che gli Stati hanno la facoltà di adottare determinati

provvedimenti restrittivi degli scambi soltanto finché non sia stato istituito un regime comunitario. Inoltre, giustamente la Commissione ha sostenuto che l'onere imposto dalla disciplina comunitaria all'esportazione, ed al quale non sono soggette le merci destinate al mercato interno, appare effettivamente giustificato soltanto qualora si ammetta, in linea di principio, l'obbligo degli Stati membri di riconoscere la validità dei certificati sanitari rilasciati in altri Stati membri.

D'altra parte, sull'esattezza dei risultati fin qui raggiunti non ha alcuna incidenza il richiamo all'ambito d'applicazione della normativa comunitaria, o a disposizioni derogatorie contenute nelle suddette direttive. Questo richiamo è stato fatto dal governo italiano, il quale ha osservato che la normativa comunitaria presenta delle lacune, che essa ammette espressamente determinate restrizioni all'importazione, e che inoltre si è potuto rilevare, in pratica, ch'essa non viene sempre scrupolosamente osservata.

Si deve infatti riconoscere che l'art. 6 della direttiva n. 64/432 e l'art. 5 della direttiva 64/433 attribuiscono agli Stati membri la facoltà di vietare, a determinate condizioni, l'introduzione nel proprio territorio di animali delle specie bovina o suina, o delle carni; e che l'esercizio di tale facoltà presuppone l'esecuzione di controlli al confine. È vero inoltre che, a norma dell'art. 8 della direttiva n. 64/432, questa non pregiudica determinate disposizioni degli Stati membri (relative, ad esempio, a bovini cui siano stati somministrati antibiotici), come pure che, a norma dell'art. 6 della direttiva n. 64/433, restano salve anche altre disposizioni degli Stati membri, relative all'introduzione nel territorio nazionale di piccole parti di carcassa, al trattamento degli animali da macello con determinate sostanze o all'accertamento della presenza di trichine nelle carni suine. Infine, è anche vero che le direttive contengono certe clausole di salvaguardia. Queste stabiliscono ad esempio — art. 9 della direttiva n. 64/432 — che lo Stato membro può prendere determinati provvedimenti, qualora vi sia pericolo di propagazione di morbi degli animali in seguito all'introduzione nel suo territorio di bovini o suini provenienti da un altro Stato membro, ovvero autorizzano lo Stato membro — art. 4 della direttiva n. 64/433 — a vietare l'introduzione nel proprio territorio nazionale di carni fresche provenienti da determinati macelli o laboratori di sezionamento.

In proposito non si deve tuttavia dimenticare, in primo luogo, che le norme suddette possono giustificare, sotto certi aspetti, solo controlli *specifici*, non già, quindi, sistemi di controllo di carattere generale. I provvedimenti devono inoltre essere basati, per quanto riguarda ad esempio il manifestarsi di malattie o l'inosservanza di norme comunitarie da parte dello Stato esportatore, su concreti indizi. Ciò risulta, a mio avviso, dalla sentenza 4-75, nella quale è stato sottolineato che devono esservi ragioni di credere, in base all'esperienza fatta, che la mancanza di controlli all'importazione implicherebbe dei rischi. Si deve inoltre ritenere che i controlli, in ossequio al principio della minore incidenza possibile sugli scambi, vadano effettuati esclusivamente secondo il metodo del campione. Infine, è importante anche il fatto che provvedimenti del genere sono limitati a situazioni eccezionali e possono avere soltanto carattere provvisorio (ciò si riferisce all'applicazione delle summenzionate clausole di salvaguardia, come quelle, ad esempio, di cui all'art. 8 della direttiva 64/432). Inoltre, detti provvedimenti presuppongono l'instaurazione di un procedimento comunitario, nel quale interviene il comitato veterinario istituito con decisione del Consiglio 15 ottobre 1968, e nel quale sono attribuiti poteri di decisione tanto alla Commissione quanto al Consiglio. Si deve poi ricordare che, in materia, va osservato anche il divieto di discriminazione, nel senso che, in linea di principio, ai prodotti nazionali ed a quelli importati dev'essere riservato lo stesso trattamento.

c) Non si può quindi fare a meno di concludere nel senso che i controlli di cui trattasi nella causa principale, così come descritti dal giudice a quo, vanno considerati misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, e sono perciò da ritenere incompatibili col trattato. A ciò si deve aggiungere, per trattare in modo completo tutti i punti sollevati nell'ambito del primo gruppo di problemi, che il divieto, nel caso di prodotti soggetti alle organizzazioni comuni di mercato, è divenuto operante dalla data contemplata nei regolamenti che istituiscono le stesse organizzazioni di mercato. Anche ammesso che, prima dell'emanazione della più volte ricordata normativa comunitaria, i controlli nazionali fossero «giustificati» a norma dell'art. 36 del trattato, si deve in ogni caso ritenere che il divieto è entrato in vigore con l'adozione delle disposizioni interne corrispondenti alla normativa comunitaria e, al più tardi, con la scadenza dei termini impartiti con le direttive del Consiglio per l'adeguamento dei regimi nazionali di polizia sanitaria.

2. L'esame della seconda questione, relativa alla compatibilità col trattato dei diritti riscossi per i controlli sanitari al confine, potrà essere breve, in quanto la questione stessa è stata formulata solo per il caso di soluzione negativa della prima questione.

Ricorderò, in proposito, la definizione di tasse d'effetto equivalente più volte data nella giurisprudenza della Corte, e in particolare l'irrilevanza della destinazione di un determinato onere e del fatto che il relativo gettito sia o meno devoluto allo Stato (irrilevanza sottolineata nella sentenza 63-74). La suddetta definizione si applica nel caso di specie, come risulta già dalla circostanza che i controlli sistematici effettuati al confine, per i quali vengono riscossi i diritti di cui trattasi, sono da considerare illegittimi. Inoltre, la Corte ha già precisato — sentenza 14 dicembre 1972, causa 29-72, S.p.A. *Marimex* c. *Amministrazione finanziaria italiana*, Racc. 1972, pag. 1318 — che, anche qualora determinati controlli risultino ammessi dall'art. 36 del trattato, questa liceità non si estende alla riscossione dei relativi *oneri pecuniari*.

A ciò, inoltre, si può aggiungere quanto segue:

— È certamente esclusa una giustificazione dell'onere nel senso che questo rappresenti il corrispettivo di un servizio prestato dall'Amministrazione all'importatore. In proposito, tutte le necessarie considerazioni sono state già svolte nella causa 87-75 (sentenza 5 febbraio 1976, *Conceria Daniele Bresciani* c. *Amministrazione italiana delle finanze*, Racc. 1976, pag. 139), con la precisazione che siffatti controlli di polizia sanitaria vengono effettuati nell'interesse generale, e che, di conseguenza, sembra opportuno che le relative spese siano poste a carico della collettività.

— Così pure, è infondata una giustificazione nel senso che anche prodotti nazionali siano soggetti ad oneri del genere, e che debba quindi applicarsi non già l'art. 13 del trattato, o i corrispondenti articoli vigenti nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, bensì l'art. 95 del trattato. In proposito va ricordato quanto già detto all'inizio, e cioè che manifestamente, nella fattispecie, i prodotti nazionali non sono soggetti ad analoghi controlli, e che i controlli interni, in quanto esistano, si aggiungono a quelli effettuati all'importazione, il che si risolve in una doppia imposizione delle merci importate. Sembra, inoltre, che gli oneri pecuniari percepiti all'interno vengano riscossi per prestazioni aventi finalità diverse e riferentisi ad una diversa fase produttiva, come pure pare certo che i relativi criteri di determinazione siano diversi da quelli applicati per i controlli all'importazione. In altri termini, quindi, non si può affermare — mi richiamo in proposito alle sentenze 29-72 e 87-75 — che i diritti riscossi per i controlli all'importazione siano compresi in un sistema generale di tributi interni, applicati

indiscriminatamente a tutte le merci, nazionali ed importate.

I diritti in questione nella causa principale vanno perciò qualificati come tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, il che implica ch'essi sono in contrasto col trattato e con le disposizioni dell'organizzazione di mercato vigenti nella fattispecie.

3. Le questioni sottoposte alla Corte dal pretore di Susa potrebbero quindi essere risolte come segue:

a) L'obbligo di sottoporre a sistematico controllo sanitario, all'importazione in uno Stato membro, le carni e gli animali destinati agli scambi intracomunitari, qualora tali merci siano oggetto delle direttive per l'armonizzazione delle norme di polizia sanitaria, costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dagli artt. 30 e segg. del trattato CEE e non «giustificata» ai sensi dell'art. 36 dello stesso trattato. Per i prodotti sottoposti ad un'organizzazione comune di mercato, il divieto è divenuto in linea di principio efficace nel momento stabilito dai regolamenti che istituiscono tale organizzazione di mercato.

b) Un onere pecuniario imposto unilateralmente da uno Stato membro, e che colpisce le merci importate da un altro Stato membro al passaggio della frontiera in ragione di un controllo sanitario, costituisce una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale.