CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 20 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente ricorso per inadempimento proposto contro il Regno del Belgio è diretto a farvi dichiarare l'incompatibilità col diritto comunitario di un regime di autorizzazione previa all'importazione di animali vivi. Inizialmente la Commissione aveva censurato tale sistema anche in quanto si applicava alle importazioni di carne, ma, in seguito alla modifica del diritto nazionale adottata nelle more del giudizio, essa ha rinunciato, all'udienza, a questo capo del ricorso.

2. Si deve operare una distinzione a seconda che la previa autorizzazione all'importazione si applichi, da un lato, ai bovini ed ai suini e, dall'altro, agli altri animali vivi, in modo particolare agli ovini, ai caprini, al pollame ed ai solipedi. In effetti, nel primo caso la Commissione deduce l'incompatibilità del diritto belga con la direttiva 64/432/CEE [1], mentre, nel secondo, addebita una trasgressione del solo art. 30 del Trattato. Esaminiamo nell'ordine queste due ipotesi.

3. Secondo la Commissione, la direttiva 64/432 ha realizzato un'armonizzazione completa delle misure alle quali gli Stati membri importatori possono far ricorso per quanto attiene alle specie disciplinate dalla stessa direttiva. Pertanto, questi Stati non possono più avvalersi dell'art. 36, ma devono limitarsi al controllo del certificato rilasciato dal veterinario ufficiale dello Stato esportatore e ad eventuali controlli per sondaggio, ferma restando la messa in opera, all'occorrenza, della clausola di salvaguardia di cui all'art. 9 della direttiva. Il carattere completo di questo sistema esclude la possibilità di prevedere delle autorizzazioni all'importazione, pur se rilasciate automaticamente.

4. Il governo belga afferma, in primo luogo, che l'autorizzazione di cui è causa non comporta alcuna misura di controllo sanitario e alcun provvedimento restrittivo degli scambi intracomunitari rispetto al controllo sanitario previsto dalla direttiva 64/432. Sostiene inoltre che il regime di autorizzazione è destinato a rimediare alla mancanza, nell'ambito della direttiva 64/432, di un sistema d'informazione armonizzato. Fintantoché quest'ultimo non sia stato posto in essere, il sistema applicato dal Belgio rimarrebbe necessario per perseguire due obiettivi:

— informare l'importatore del fatto che l'importazione non è vietata per ragioni di carattere sanitario;

— fornire un documento d'informazione amministrativa destinato sia all'autorità di controllo che all'importatore.

5. Poiché il Belgio sembra contestare l'effetto restrittivo del regime in questione, ricordo innanzitutto che la vostra giurispru-

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina (GU 121 del 29.7.1964, pag. 1977/64).

denza ravvisa nelle autorizzazioni all'importazione una trasgressione dell'art. 30 del Trattato. Avete in effetti dichiarato che

« l'art. 30 osta all'applicazione, nei rapporti intracomunitari, di una normativa nazionale che imponga tuttora, *sia pure solo come formalità*, la condizione della licenza d'importazione o altra simile condizione» [2],

sottolineando chiaramente che

« la libera circolazione è un diritto il cui esercizio non può dipendere dal potere discrezionale o dalla tolleranza dell'amministrazione nazionale » [3].

Dunque, la circostanza che un'autorizzazione all'importazione sia eventualmente rilasciata in modo automatico non la sottrae al divieto stabilito dall'art. 30 del Trattato.

6. Orbene, se, come afferma la Commissione, l'armonizzazione intervenuta in tale settore è completa, il Regno del Belgio non può invocare l'art. 36 e deve limitarsi alle procedure previste dalla direttiva 64/432.

7. Rammento innanzitutto l'analisi della direttiva 64/432 da voi effettuata nella sentenza Simmenthal [4]. Dopo aver ricordato che il ravvicinamento delle legislazioni nazionali

« consiste essenzialmente nell'imporre agli Stati membri speditori l'obbligo di vigilare affinché vengano osservate certe precauzioni sanitarie intese a garantire, fra l'altro, che gli animali esportati non costituiscano una fonte di propagazione di malattie contagiose » [5],

avete osservato che

« allo scopo di garantire alle competenti autorità degli Stati membri destinatari che il bestiame o le carni d'importazione rispondano alle condizioni sanitarie stabilite, le direttive prescrivono che le merci importate siano accompagnate da un " certificato sanitario " o, rispettivamente, da un " certificato di sanità ", che attesti l'osservanza delle suddette condizioni e l'esecuzione dei relativi controlli » [6].

8. Avete in seguito precisato che

« l'art. 6 della direttiva 64/432 (animali) autorizza il paese destinatario a vietare l'introduzione nel proprio territorio di animali per i quali, in base ad esame effettuato ai posti di frontiera da un veterinario ufficiale, sia stato accertato ch'essi sono affetti da malattie soggette a denuncia obbligatoria, o vi sia il sospetto ch'essi ne siano affetti o contagiati, ovvero che non sono state osservate le disposizioni degli artt. 3 e 4 della direttiva;

(...);

lo stesso articolo, inoltre, per facilitare i controlli, ammette che ciascuno Stato mem-

2 — Sentenza 8 febbraio 1983, Commissione/Regno Unito, punto 9 della motivazione, causa 124/81, Racc. pag. 203; il corsivo è mio.

3 — Ibidem, punto 10.

4 — Sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, Racc. pag. 1871.

5 — Ibidem punto 27.

6 — Ibidem punto 29.

bro stabilisca quali sono i posti di frontiera che devono essere utilizzati per l'introduzione degli animali nel suo territorio ed *esiga la previa comunicazione dell'entrata delle merci* »[7].

9. Ed avete concluso

« che (il sistema di controlli sanitari armonizzato) mira a spostare il controllo verso lo Stato membro speditore ed a sostituire, in tal modo, alla sistematica applicazione di provvedimenti protettivi alla frontiera un regime unitario che renda superflua la molteplicità dei controlli al confine, pur lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli così unificato;

ne consegue che i controlli sanitari di carattere sistematico, eseguiti al confine sui prodotti contemplati dalle suddette direttive, non sono più necessari, né quindi giustificati ai sensi dell'art. 36, a decorrere dalle date di scadenza fissate nelle direttive ai fini dell'adozione delle norme interne necessarie per l'adeguamento dei sistemi nazionali a quanto disposto sul piano comunitario »[8].

10. Questi rilievi illustrano senza ambiguità come la direttiva 64/432 abbia posto in essere un'armonizzazione completa degli scambi intracomunitari di bovini e suini. Di conseguenza, un sistema d'autorizzazione all'importazione, istituito unilateralmente dagli Stati membri, risulta contrario alla stessa struttura della direttiva.

11. Tuttavia, lo Stato convenuto giustifica il provvedimento d'autorizzazione in parola invocando segnatamente la mancanza d'un « sistema d'informazione armonizzato » nella direttiva.

12. A tal riguardo, non posso fare a meno di rilevare che l'art. 6, n. 2, della direttiva permette agli Stati membri di esigere dagli importatori una previa dichiarazione d'importazione, entro un termine massimo di quarantott'ore. Questa procedura è idonea a consentire, all'occorenza, agli Stati destinatari di « seguire », dopo l'importazione, le condizioni sanitarie degli animali, controllo di cui il governo belga ha sottolineato l'importanza.

13. Peraltro, non mi sembra affatto che gli argomenti presentati dal governo belga ne corroborino il punto di vista secondo cui l'armonizzazione non è completa.

14. Si invoca, a tale riguardo, la lettera della motivazione delle proposte di regolamenti[9] relativi ai controlli veterinari, con cui la Commissione propone in particolare di rinunciare ai controlli medesimi alle frontiere interne. In tale prospettiva, la Commissione rileva che quest'approccio globale « implica il ricorso ad un sistema d'informazione reciproca, lo sviluppo di quest'ultimo », termini dai quali lo Stato convenuto deduce che nello stato attuale del diritto positivo il sistema d'informazione non è armonizzato.

15. Quest'argomentazione non è convincente. In effetti, la lettura del documento di cui trattasi rivela che vi si contempla una modifica del complesso delle norme che go-

7 — Ibidem punti 30 e 32; il corsivo è mio.

8 — Ibidem punti 35 e 36.

9 — COM (88) 383 def.

vernano i controlli veterinari negli scambi intracomunitari.

16. È vero che questo progetto comporta delle disposizioni « ad hoc » in materia d'informazione dello Stato destinatario da parte dello Stato speditore. Tuttavia, è essenziale sottolineare che tale regime risulta essere la contropartita dell'abolizione sia dei controlli veterinari alla frontiera, ancor possibili in maniera sporadica in forza della direttiva 64/432, che l'art. 6, n. 2, di questa, che permette di esigere una previa dichiarazione d'importazione [10].

17. Non si tratta dunque di armonizzare un sistema d'informazione che sarebbe deficitario, secondo il diritto comunitario attuale, ma di prevedere misure adeguate ad un nuovo contesto nel quale i controlli frontalieri, che sono attualmente possibili per gli scambi di bovini e suini nella misura sopra precisata, siano soppressi.

18. Come si vede, l'argomentazione dello Stato convenuto sottace l'equilibrio d'insieme della proposta di regolamento di cui trattasi. Essa non dimostra affatto che la direttiva 64/432 contenga delle lacune in materia d'informazione dello Stato destinatario.

19. Infine, il giustificare l'autorizzazione all'importazione facendo riferimento al controllo imposto dalla direttiva 81/389/CEE [11] è privo di ogni pertinenza. Quest'ultima ha, come solo oggetto, quello di prevedere un controllo frontaliero delle condizioni di trasporto degli animali vivi e non postula affatto che l'importazione possa soggiacere ad una previa autorizzazione.

20. Di conseguenza, devo invitarvi a dichiarare che il sistema istituito dallo Stato convenuto, in quanto riguarda i bovini ed i suini, è incompatibile con la direttiva 64/432.

21. Esaminiamo adesso, la legittimità, con riguardo all'art. 36, dell'autorizzazione all'importazione per quanto concerne gli altri animali vivi. Le mie osservazioni al riguardo saranno brevi.

22. In effetti,

« il rilascio di autorizzazioni amministrative comporta necessariamente l'esistenza di un certo potere discrezionale ed è la fonte di incertezza giuridica per gli operatori economici » [12].

Esso compromette quindi gravemente il principio della libera circolazione delle merci, ed il rispetto del principio di proporzionalità mi sembra completamente tenuto in non cale da tale provvedimento, che sarebbe diretto, secondo il governo belga, ad informare gli importatori, segnatamente, del fatto che l'importazione non è vietata ed a raccogliere informazioni d'ordine amministrativo.

23. È manifesta la sproporzione tra un regime d'autorizzazione e quegli obiettivi. Si può d'altronde mettere in dubbio la perti-

10 — V., a tale riguardo, l'art. 14, n. 2, della proposta di regolamento.

11 — Direttiva del Consiglio, 12 maggio 1981, che stabilisce talune misure necessarie all'attuazione della direttiva 77/489/CEE relativa alla tutela degli animali nei trasporti internazionali (GU L 150 del 6.6.1981, pag. 1).

12 — Causa 124/81, sopraccitata, punto 18.

nenza di tale regime: non si tratta, in definitiva, d'informare l'importatore di un diritto conferitogli dall'art. 30 del Trattato? Peraltro, come già precisato dalla vostra giurisprudenza [13], dei provvedimenti meno restrittivi per gli scambi, quali una dichiarazione effettuata dagli importatori o la produzione dei certificati rilasciati dallo Stato membro esportatore, possono certamente bastare allo Stato importatore per assumere le informazioni utili. Pertanto l'inadempimento è assodato anche su questo punto.

24. Di conseguenza, concludo che voi dichiariate che, assoggettando le importazioni di animali vivi provenienti da altri Stati membri ad una previa autorizzazione, eventualmente rilasciata automaticamente, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE e della direttiva 64/432/CEE.

25. Vi invito inoltre a condannare lo Stato convenuto all'integralità delle spese, comprese quelle relative al capo del ricorso al quale la Commissione ha rinunciato poiché soltanto in corso di causa sono state adottate le necessarie modifiche.

13 — Causa 124/81, sopraccitata.