CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 17 marzo 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente ricorso per inadempimento presentato contro la Repubblica italiana è inteso a far dichiarare l'incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana che vieta l'importazione di partite di pesce in provenienza da altri Stati membri e dal Regno di Norvegia se contengono larve di nematodi e che assoggetta di conseguenza dette partite a controlli sistematici alle frontiere. Rilevo fin d'ora che, anche se l'Italia ha modificato questa normativa nel corso del procedimento, la Commissione non ha desistito dal suo ricorso.

2. A tal riguardo ricordo preliminarmente che

«(...) l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 169 è determinato dal parere motivato della Commissione e, pure nel caso in cui l'inosservanza sia stata sanata dopo scaduto il termine stabilito a norma del secondo comma dello stesso articolo, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio» [1].

3. Fatto rilevare ciò, riassumo brevemente gli antefatti della presente causa, rinviando alla relazione d'udienza per un'esposizione più completa, nonché per l'esatto contenuto della normativa italiana [2].

4. Nel luglio 1987, a seguito della diffusione, da parte della televisione tedesca, di un servizio sui pericoli che rappresenterebbe per la salute il consumo di pesce contenente larve di nematodi, l'Italia, dopo la Germania, ha vietato l'importazione di pesce contenente tali larve. Il ministro della Sanità ha pertanto inviato tre telegrammi alle autorità sanitarie chiedendo loro di controllare sistematicamente le partite di pesce importate e di respingere quelle in cui risultasse accertata, a seguito di controlli, la presenza di nematodi [3]. La Germania, che aveva adottato misure analoghe, ha mitigato la sua normativa di modo che, successivamente, la Commissione ha ritenuto quest'ultima compatibile con il diritto comunitario.

5. La Commissione è stata messa al corrente del rigore della normativa italiana da alcune denunce provenienti in particolare da grossisti che contestavano le misure italiane in quanto esse avevano per effetto di restringere le importazioni.

6. È indispensabile distinguere, nella normativa controversa, le misure che hanno per oggetto di vietare l'importazione di pesce

* Lingua originale: il francese.

1 — Sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione/Italia (Racc. 1973, pag. 101, punto 9 della motivazione).

2 — Parte I, ambito normativo, antefatti e svolgimento della fase contenziosa del procedimento.

3 — In base ad un telegramma del 15 dicembre 1987 è stato tuttavia deciso un controllo per sondaggio di talune specie di pesce qualora fosse accompagnato da un certificato sanitario attestante che si trattava di pesce congelato.

contenente larve di nematodi da quelle che mirano ad un controllo delle partite importate.

7. Constato, in via preliminare, che la normativa italiana vieta la vendita di derrate prive dei loro elementi nutritivi o infestate da parassiti [4]. Sanzioni penali sono previste per «chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica» [5]. Proprio sulla base di questa normativa il ministro della Sanità ha inviato alle autorità sanitarie di frontiera i telegrammi di cui sopra.

8. In considerazione sia del contesto di fatto sia della normativa italiana, occorre ora determinare l'ambito giurisprudenziale nel quale si inseriscono le misure in esame.

9. Innanzi tutto è incontestabile che tali misure rientrano nel campo di applicazione dell'art. 30 del Trattato e costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative in quanto tale disciplina commerciale

«(...) possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (...)»,

secondo lo standard ben conosciuto della sentenza Dassonville [6].

10. Tali restrizioni possono tuttavia sfuggire al divieto enunciato nell'art. 30, in virtù delle deroghe di cui all'art. 36. Infatti

«(...) spetta agli Stati membri, in mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario, decidere il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità» [7].

11. Ora, ci si trova per l'appunto in un settore che, all'epoca dei fatti controversi, non era armonizzato, e la giurisprudenza della Corte esclude il ricorso all'art. 36 del Trattato solo dopo l'armonizzazione della materia di cui trattasi [8].

12. Infatti, come la Corte ha già sottolineato nella sentenza United Foods [9]:

«(...) non esistono attualmente, nella Comunità, norme comuni o armonizzate in materia di controllo sanitario del pesce. Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 113 [10] (GU L 20, pag. 29), richiamato nel corso del procedimento, ha lo scopo di stabilire norme comuni di commercializzazione

4 — Legge 30 aprile 1962, n. 283.

5 — Art. 444 del codice penale italiano.

6 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837, punto 5 della motivazione).

7 — Sentenza 19 marzo 1991, causa 205/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1361, punto 8 della motivazione).

8 — Sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, Simmenthal (Racc. pag. 1871); sentenza 8 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi/Denkavit (Racc. pag. 1555); sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit/Ministero dell'Alimentazione (Racc. pag. 3369, punto 14 della motivazione); sentenza 3 ottobre 1985, causa 29/84, Commissione/Repubblica federale di Germania (Racc. pag. 3097, punto 25 della motivazione).

9 — Sentenza 7 aprile 1981, causa 132/80 (Racc. pag. 995).

10 — Si tratta in realtà del regolamento n. 103/76.

per taluni pesci freschi o refrigerati; questo regolamento non riguarda la materia del controllo sanitario» [11].

«(...) spetta agli Stati membri organizzare il controllo sanitario in questo campo ed attuarlo nelle varie fasi del commercio del pesce. Poiché le restrizioni degli scambi giustificate dalla tutela della salute pubblica sono espressamente ammesse dall'art. 36 del Trattato e la Comunità non dispone ancora di norme comuni o armonizzate in materia, non si può quindi ritenere che l'applicazione, al pesce importato da altri Stati membri, del controllo sanitario previsto dalla normativa nazionale di uno Stato membro per il pesce di mare sbarcato nei porti di tale Stato costituisca, in via di principio, una misura vietata dal Trattato» [12].

13. Anche se, in seguito, il Consiglio ha adottato il 22 luglio 1991 una direttiva [13] che fissa le norme sanitarie nel settore della pesca, quest'ultima è successiva al parere motivato.

14. Stando così le cose, occorre determinare sulla base sia degli artt. 30-36 sia della giurisprudenza della Corte, se la normativa italiana possa essere considerata compatibile con il diritto comunitario vigente alla data di questo parere.

15. Il divieto di commercializzazione di pesce contenente larve di nematodi è giustificato, secondo lo Stato convenuto, da uno dei motivi enunciati nell'art. 36, rilevandosi tuttavia che questa misura si applica indistintamente ai prodotti importati e ai prodotti nazionali. In una tale ipotesi, la giurisprudenza ha costantemente riconosciuto che una normativa di questo genere, pur avendo effetti restrittivi, può sfuggire al divieto in virtù o dell'art. 36 o delle esigenze imperative contenute all'art. 30. Tuttavia, poiché viene fatta valere esclusivamente la tutela della salute, sarebbe non solo eccessivo, ma addirittura inutile, controllare l'eventuale compatibilità di questa normativa con il diritto comunitario alla luce dell'esistenza di esigenze imperative.

16. Risulta infatti dalla sentenza Aragonesa de publicidad exterior et Publivìa [14] che

«(...) la tutela della sanità pubblica è espressamente menzionata tra i motivi di interesse generale enumerati dall'art. 36 che consentono di sottrarre una restrizione all'importazione al divieto contemplato dall'art. 30. Pertanto, visto che l'art. 36 è applicabile anche quando la misura controversa limita solo le importazioni, mentre, secondo la giurisprudenza della Corte, nell'interpretazione dell'art. 30 si può parlare di esigenza imperativa solo se detta misura riguarda indistintamente i prodotti nazionali ed i prodotti importati, è inutile esaminare se la tutela della sanità pubblica possa rivestire anche la natura di un'esigenza imperativa ai fini dell'applicazione di detto art. 30». [15]

11 — Punto 24 della motivazione.

12 — Punto 25 della motivazione.

13 — Direttiva del Consiglio 22 luglio 1991, 91/943 (GU L 268 del 24 settembre 1991, pag. 15).

14 — Sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90 (Racc. pag. I-4151).

15 — Punto 13 della motivazione.

17. Per essere completo sulla facoltà degli Stati membri di invocare, in mancanza di armonizzazione, i motivi contenuti nell'art. 36, rilevo che il loro potere a questo riguardo non è tuttavia illimitato [16].

18. Infatti, risulta in particolare dalla sentenza Commissione/Grecia [17] che questa disposizione

«(...) prevede un'eccezione, da interpretarsi restrittivamente, al principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, il quale fa parte dei principi fondamentali del mercato comune» [18].

19. Questa interpretazione restrittiva comporta due conseguenze.

20. Innanzi tutto, risulta dalla sentenza De Peijper [19] che l'effetto restrittivo sulle importazioni

«(...) è compatibile col Trattato solo nella misura in cui le normative nazionali (che comportano tale effetto) siano necessarie per una protezione efficace della salute e della vita delle persone [20]. È dunque esclusa dalla deroga di cui all'art. 36 qualsiasi normativa o prassi nazionale al cui posto si sarebbero potuti adottare, con pari efficacia, provvedimenti di minore pregiudizio per gli scambi intracomunitari» [21].

21. In secondo luogo, trattandosi di una deroga al principio della libera circolazione delle merci,

«spetta in proposito alle autorità nazionali dimostrare, in ciascun caso, che la loro normativa è necessaria per proteggere effettivamente gli interessi considerati dall'art. 36 del Trattato e soprattutto che la vendita del prodotto di cui trattasi crea un rischio effettivo per la salute pubblica» [22].

22. Rilevo tuttavia in proposito che anche un rischio puramente potenziale per i consumatori basta a giustificare l'adozione di una normativa restrittiva degli scambi intracomunitari, come la Corte ha dichiarato in questi termini nella sentenza Melkunie [23]:

«(...) la normativa nazionale intesa a garantire che il prodotto lattiero-caseario di cui trattasi non contenga, al momento del consumo, un numero di germi che possa semplicemente compromettere la salute di taluni consumatori particolarmente delicati dev'essere considerata conforme a quanto prescritto dall'art. 36» [24].

16 — Sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit Futtermittel/Ministro dell'Alimentazione (Racc. pag. 3369, punto 21 della motivazione).

17 — Sentenza 19 marzo 1991, causa C-205/89 (Racc. pag. I-1361).

18 — Punto 9 della motivazione.

19 — Sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75 (Racc. pag. 613). V. anche sentenza 13 marzo 1986, causa 54/85, Pubblico ministero/Mirepoix (Racc. pag. 1067, punto 13 della motivazione) e sentenza 13 dicembre 1990, causa C-42/90, Procedimento penale contro Bellon (Racc. pag. I-4863, punto 11 della motivazione).

20 — Punto 16 della motivazione.

21 — Punto 17 della motivazione.

22 — Sentenza 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom/Paesi Bassi (Racc. pag. 3883, punto 40 della motivazione). V. anche sentenza 6 maggio 1986, causa 304/84, Pubblico ministero/Müller (Racc. pag. 1511, punto 25 della motivazione).

23 — Sentenza 6 giugno 1984, causa 97/83 (Racc. pag. 2367).

24 — Punto 18 della motivazione, in fine.

23. Lo studio della giurisprudenza della Corte consente dunque di definire perfettamente i contorni dell'art. 36 e di valutarne sia la portata che i limiti, i quali assicurano l'obiettivo della libera circolazione inserito nel Trattato, senza tuttavia compromettere la tutela della salute, come risulta in particolare dalla sentenza Commissione/Francia [25].

24. Passo alle misure di protezione della salute adottate dal governo italiano al fine di esaminare la loro compatibilità con il principio della libera circolazione delle merci.

25. Dovrò verificare, in tale ottica, se non esistano, nella fattispecie, misure meno restrittive degli scambi intracomunitari che consentirebbero di raggiungere questo obiettivo senza compromettere tale principio. A tal riguardo non è senza interesse indicare fin d'ora che il controllo sanitario del pesce è attualmente disciplinato dalla circolare 11 marzo 1992, n. 10 [26] che ha mitigato il rigore delle modalità del controllo precedente [27].

26. La Repubblica italiana, pur avendo indubbiamente provveduto a modificare la propria disciplina commerciale, nega che quest'ultima sia mai stata incompatibile con gli obblighi risultanti sia dal Trattato sia dal diritto derivato. Occorre pertanto, a questo punto, ricercare l'eventuale impatto, sulla salute, del consumo di pesce contenente larve di nematodi, morte o vive.

27. Ricordo che, come ha affermato la Commissione, senza essere contestata dalla Repubblica italiana, la presenza di nematodi nel pesce risulta da un fenomeno legato al ciclo marino e non da un eventuale inquinamento delle acque [28].

28. Secondo la Commissione, solo il consumo di pesce contenente nematodi vivi costituisce un pericolo per la salute, provocando l'insorgere di una malattia denominata «anisakiasi», malattia che, inoltre, è difficile da diagnosticare. Tuttavia, solo il pesce consumato crudo o leggermente salato, affumicato o marinato può contenere questi parassiti vivi [29]. Per contro, la cottura del pesce ha per effetto l'uccisione delle larve e, sempre secondo la Commissione, l'ingestione di larve morte non costituisce affatto un fattore di rischio. Esistono, del resto, differenti metodi di trattamento che consentono, nella fase della produzione, di devitalizzare le larve vive. Rinvio su tale punto alla relazione d'udienza [30].

29. Le affermazioni della Commissione sono corroborate da studi medici relativi alla tossicità dei nematodi e pubblicati in riviste specializzate, studi che non sono contestati in maniera circostanziata dalla Repubblica italiana, la quale afferma semplicemente che, anche per quanto riguarda i nematodi morti, vi sarebbe, se non un rischio per la salute, quantomeno una perdita delle qualità organolettiche del pesce consumato. Questa affermazione non è validamente corroborata da alcun elemento risultante dal fascicolo. Inoltre, il parere del Consiglio superiore di sanità

25 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 188/84 (Racc. pag. 419, in particolare punto 17 della motivazione).

26 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 62 del 4 marzo 1992.

27 — Da queste modalità (descritte nella terza parte della relazione d'udienza — III — Mezzi e argomenti delle parti, punto 4) risulta in particolare che le larve morte non costituiscono un pericolo per la salute.

28 — Ricorso pagg. 29 e seguenti.

29 — Ibidem, pag. 30, punto 2.

30 — Relazione d'udienza, parte III — Mezzi e argomenti delle parti, punto 1a.

italiano, menzionato dal governo italiano nella sua risposta del 13 marzo 1989 alla richiesta di osservazioni proveniente dalla Commissione, constata la necessità di un certificato attestante che il pesce «è esente da parassiti o ha subito i necessari provvedimenti atti a garantire la devitalizzazione del parassita» [31], il che presuppone la possibilità di tollerare la presenza di larve morte nel pesce senza pregiudizio per la salute.

30. Ricordo a tal riguardo che spetta all'autorità nazionale dimostrare il rischio che rappresenta per la salute il consumo di pesce contenente larve di nematodi [32].

31. Pertanto, relativamente, anzitutto, alla commercializzazione di pesce contenente larve morte, l'Italia non ha affatto giustificato, né nelle sue osservazioni scritte né nel corso della trattazione orale, il divieto in esame con riferimento ad un'esigenza di tutela della salute e non si può condividere la sua posizione consistente, mediante un'inversione dell'onere della prova, nell'addebitare alla Commissione di non aver dimostrato l'innocuità di tali larve. Come ho già indicato, una giurisprudenza costante pone a carico dello Stato membro che si avvale di una deroga contenuta nell'art. 36 l'obbligo di dimostrare il rischio incorso. In mancanza di una tale prova, la Repubblica italiana non poteva vietare la commercializzazione e l'importazione di pesce contenente larve morte, divieto che è incontestabile e risulta dalla risposta in data 13 marzo 1989 alla lettera della Commissione, redatta in questi termini:

«(...)la non vitalità dei parassiti non è elemento tale da poter consentire la commercializzazione di un prodotto che ha perso anche in parte il suo valore biologico» [33].

32. Faccio presente tuttavia che, benché non presentino alcun pericolo per la salute, le larve morte devono essere prese in considerazione per la classificazione del pesce nelle differenti categorie di freschezza.

33. Il regolamento del Consiglio n. 103/76 [34] stabilisce infatti all'art. 6, n. 2:

«Per classificare i prodotti nelle diverse categorie di freschezza si prende in considerazione anche la presenza di parassiti, tenuto conto della natura del prodotto, del suo luogo di pesca e della sua presentazione».

34. Questo regolamento si applica tuttavia solo a talune specie di pesce considerate all'art. 3, quali i naselli, i merluzzi e le aringhe.

35. Il regolamento del Consiglio 5 gennaio 1989, n. 33 [35], riprende questa disposizione aggiungendo tuttavia che essa si applica «senza pregiudizio della normativa vigente in materia sanitaria» [36].

31 — Lettera del 13 marzo 1989, pag. 6.

32 — Sentenza 227/82, soprammenzionata, punto 40 della motivazione. Sentenza 251/78, soprammenzionata, punto 24 della motivazione.

33 — Pag. 7, punto 10.

34 — Regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 103 (GU L 20, pag. 29).

35 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 gennaio 1989, n. 33, che modifica il regolamento (CEE) n. 103/76, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per alcuni pesci freschi o refrigerati. GU L 5, pag. 18.

36 — Art. 6, punto 5.

36. Da questa disposizione modificata risulta che, in mancanza di rischio per la salute, la presenza nei prodotti della pesca di larve morte non può giustificare il loro rigetto, ma solo la loro classificazione in una categoria inferiore di freschezza. Per contro essa dev'essere interpretata nel senso che una normativa sanitaria che vieta la commercializzazione di pesce contenente taluni parassiti tossici, giustificata dall'art. 36, consente ad uno Stato membro di rifiutare una tale commercializzazione.

37. Per quanto riguarda in secondo luogo le larve vive, il pericolo per la salute non è invece affatto contestato dalla Commissione e non si può, stando così le cose, imporre la commercializzazione di pesce che può causare un rischio per la salute. Per contro, se misure di trattamento esistono, come ha indicato la Commissione, e si possono applicare al pesce, quest'ultimo, quando viene trattato, adotta la qualificazione corrispondente al trattamento effettuato (pesce congelato, marinato, salato, affumicato) e perde così la sua qualità di pesce fresco. Dal momento che ha costituito oggetto di un tale trattamento che garantisce l'assenza di larve vive, la sua commercializzazione non può essere vietata senza che sia gravemente compromesso il principio della libera circolazione delle merci.

38. Per quanto riguarda il pesce fresco che non è stato sottoposto ad alcun trattamento adeguato, ritengo che la Repubblica italiana abbia il diritto di lasciar porre in commercio solo il pesce privo di larve vive di nematodi. Anche se la cottura uccide queste larve, sussiste un rischio potenziale per la persona che consumi, crudo, un tale prodotto.

39. Inoltre, una soluzione soddisfacente non sembra potersi trovare nelle misure meno restrittive degli scambi suggerite dalla Commissione.

40. Infatti, occorre comunque ritenere che l'indicazione sul pesce della presenza di nematodi vivi altererebbe la fiducia del consumatore nella qualità del prodotto.

41. Inoltre, a prescindere dal fatto che mi sembra inammissibile consentire l'immissione sul mercato di un prodotto anche potenzialmente pericoloso, non vedo come, nella pratica, questa informazione potrebbe essere rispettata, allorché il pesce viene acquistato direttamente presso una pescheria, la quale dovrebbe informare i suoi clienti della presenza di larve vive. Questo suggerimento della Commissione mi sembra poco realistico e faccio presente che, quando la Corte ha ammesso l'etichettatura come un mezzo per raggiungere l'obiettivo perseguito da una normativa senza compromettere la libera circolazione delle merci, non sussisteva alcun rischio per il consumatore [37].

42. Il ricorso della Commissione appare quindi infondato per quanto riguarda il pesce fresco contenente larve vive che non sia stato previamente sottoposto ad alcun adeguato trattamento.

43. Esamino ora la compatibilità della normativa italiana con il regolamento del Consiglio n. 1691/73 «che reca conclusione di un accordo fra la Comunità economica europea e il Regno di Norvegia e ne stabilisce le

37 — Sentenza 12 marzo 1987, causa 176/84, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1193).

disposizioni di applicazione», accordo allegato al suddetto regolamento [38].

44. Rilevo, preliminarmente, che questo accordo:

«(...) si applica ai prodotti originari della Comunità e della Norvegia:

i) compresi nei capitoli da 25 a 99 della nomenclatura di Bruxelles, esclusi i prodotti di cui all'allegato (...)» [39].

45. Ora, i prodotti della pesca rientrano nell'allegato II del capitolo 3 della nomenclatura di Bruxelles e sembrano quindi a priori esclusi dal campo di applicazione ratione materiae dell'accordo.

46. Tuttavia l'art. 15 dell'accordo [40] stabilisce che:

«1. Le parti contraenti si dichiarano pronte a favorire, nel rispetto delle loro politiche agricole, l'armonioso sviluppo degli scambi dei prodotti agricoli ai quali non si applica l'accordo.

2. In materia veterinaria, sanitaria e fitosanitaria, le parti contraenti applicano le loro regolamentazioni in modo non discriminatorio e si astengono dall'introdurre nuove misure aventi l'effetto di ostacolare indebitamente gli scambi (...)».

47. Questo articolo comporta un obbligo di standstill al fine di evitare l'adozione di misure restrittive degli scambi che non siano giustificate da uno degli imperativi di cui agli artt. 30-36. Come ho già fatto presente, il divieto di importazione di pesce fresco contenente larve vive di nematodi costituisce un ostacolo giustificato per gli scambi intracomunitari. La Repubblica italiana ha quindi violato il regolamento n. 1691/72, al quale è allegato l'accordo tra la Comunità ed il Regno di Norvegia, e più in particolare l'art. 15, soltanto per quanto riguarda il rifiuto di importazione di partite di pesce trattato o contenente larve morte.

48. Ciò mi induce ad esaminare la violazione, fatta valere dalla Commissione, della direttiva del Consiglio 83/643 [41], relativa all'agevolazione dei controlli. Rilevo fin d'ora che questa direttiva è stata modificata da due nuove disposizioni, l'una del 15 dicembre 1986 [42], l'altra del 20 giugno 1991 [43], che non si applicano alla presente controversia.

38 — GU L 171 del 27 giugno 1973, pag. 1.

39 — Art. 2.

40 — GU L 171 del 27 giugno 1973, pag. 4.

41 — Direttiva 83/643, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nel trasporto delle merci tra Stati membri. GU L 359, del 22 dicembre 1983, pag. 8.

42 — Direttiva del Consiglio 15 dicembre 1986, 87/53, che modifica la direttiva 83/643/CEE, relativa alla facilitazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri. GU L 24, del 27 gennaio 1987, pag. 33.

43 — Direttiva del Consiglio 20 giugno 1991, 91/342, che modifica la direttiva 83/643/CEE, relativa alla facilitazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nel trasporto delle merci tra Stati membri. GU L 187, del 13 luglio 1991, pag. 47.

49. Occorre in via preliminare ricordare che questa direttiva indica, all'art. 1, che si applica «fatte salve le disposizioni particolari vigenti nel quadro delle regolamentazioni comunitarie generali o specifiche».

50. Pertanto, in quanto non esisteva alcuna regolamentazione comunitaria in materia, all'epoca dei fatti controversi, può essere fatta valere la deroga di cui all'art. 36.

51. Ai sensi dell'art. 2:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché nel corso di un'operazione di trasporto i vari controlli e formalità siano espletati nel minor tempo necessario e (...):

— per quanto riguarda i controlli, mediante sondaggio, salvo in circostanze debitamente giustificate».

52. Non sembra tuttavia che questa direttiva modifichi, su tale punto, la giurisprudenza precedente della Corte, e a tal riguardo condivido l'opinione di una parte della dottrina [44]. Questo art. 2 infatti non fa che sancire i principi che la Corte ha elaborato in particolare nelle sentenze United Foods [45] e Denkavit/Ministro dell'Alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste [46]. In quest'ultima sentenza, avete per esempio dichiarato che:

«(...) secondo la costante giurisprudenza della Corte la nozione di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative di cui all'art. 30 del Trattato va intesa nel senso che essa comprende i controlli sanitari sistematici effettuati alle frontiere intracomunitarie» [47].

53. Un tale controllo non può essere perciò considerato incompatibile con il diritto comunitario quando non esiste una direttiva di armonizzazione che disciplini il prodotto di cui trattasi, quando le restrizioni sono giustificate relativamente all'art. 36 e quando sono proporzionate all'obiettivo perseguito. Ricordo che, nella sentenza United Foods, avete ammesso il principio di un controllo sanitario applicato al pesce importato, qualora un tale controllo non fosse stato operato nello Stato di origine e fosse indistintamente praticato sul pesce importato e su quello pescato nelle acque dello Stato di importazione.

54. Queste constatazioni non possono consentire per contro il controllo sistematico di tutte le partite importate, qualora esistano misure meno restrittive, le quali garantiscano in maniera soddisfacente il rispetto dell'esigenza imperativa costituita dalla tutela della salute.

55. Come scriveva l'avvocato generale Verloren van Themaat nelle conclusioni nella causa Delhaize [48],

44 — Mattera, *Il mercato unico europeo*, Jupiter, seconda edizione, pag. 322.

45 — Causa 132/80, soprammenzionata.

46 — Causa 251/78, soprammenzionata.

47 — Ibidem, punto 10 della motivazione.

48 — Sentenza 6 ottobre 1983, cause riunite 2-4/82 (Racc. pag. 2973).

«(...) secondo la vostra giurisprudenza, l'art. 36 del Trattato CEE non ammette affatto illimitatamente controlli sanitari sistematici all'importazione, neppure qualora non siano in vigore direttive di armonizzazione in materia di controllo sanitario. In proposito, oltre al principio di proporzionalità e all'obbligo di tener conto, anche in tal caso, di controlli equivalenti effettuati nel paese esportatore, sono rilevanti, in particolare, il divieto di discriminazione arbitraria e quello di restrizioni dissimulate al commercio» [49].

56. Si può in particolare dedurre dalla sentenza Commissione/Regno Unito [50] che uno Stato membro può assoggettare, in talune circostanze, qualsiasi importatore al requisito di un certificato sanitario, anche quando una tale misura può ostacolare il commercio intracomunitario, così come avete, in questi termini, dichiarato nella sentenza Denkavit [51]:

«La nozione di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa comprende anche l'obbligo di produrre un certificato attestante che i mangimi importati hanno subito nel paese esportatore un determinato trattamento. Il fatto che il requisito di un certificato che accompagni la merce sia di frequente prescritto dalle direttive comunitarie intese ad armonizzare e a eliminare nei limiti del possibile i controlli sanitari nazionali alla frontiera, non consente di escludere che l'obbligo imposto dallo Stato membro importatore di produrre un certificato rilasciato dalle autorità dello Stato esportatore vada qualificato come misura di effetto equivalente (...)» [52].

57. Anche se, in effetti, il requisito di un tale certificato rilasciato dallo Stato di spedizione riveste il carattere di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa che ricade pertanto nel campo di applicazione dell'art. 30, esso può tuttavia essere giustificato, ai sensi dell'art. 36, quando vi è un rischio per la salute.

58. La Corte ha certo rifiutato di ammettere la compatibilità di un tale requisito col principio della libera circolazione delle merci nella sentenza Commissione/Grecia [53], ma lo ha fatto perché in quel caso la commercializzazione del prodotto non sollevava alcun problema sanitario [54].

59. È infatti incontestabile che l'obbligo di presentare un certificato sanitario è una misura restrittiva degli scambi che, di conseguenza, può essere imposta solo in relazione a prodotti che presentano rischi per la salute [55], di modo che la Repubblica italiana poteva giustamente esigere l'esibizione da parte di qualsiasi importatore di un tale certificato che attestasse che il pesce aveva subito un trattamento destinato a devitalizzare le larve o, per il pesce non trattato, che era privo di larve vive.

49 — Ibidem, pag. 2991. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa 132/80, soprammenzionata, pag. 1030 (in particolare pag. 1031). (V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa Commissione/Italia, conclusasi con sentenza del 18 febbraio 1986, causa 35/84 (Racc. pag. 545).

50 — Sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81 (Racc. pag. 203).

51 — Causa 251/78, soprammenzionata.

52 — Punto 11 della motivazione.

53 — Sentenza 19 marzo 1991, causa C-205/89 (Racc. pag. I-1374).

54 — Punto 12 della motivazione.

55 — Sentenza 5 luglio 1990, causa C-304/88, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2801, punto 14 della motivazione).

60. Faccio riferimento al riguardo alla sentenza Commissione/Regno Unito [56], relativa all'importazione di latte, dalla quale risulta che tale Stato membro sottoponeva il latte UHT importato ad un secondo trattamento sul suo territorio, con il pretesto che i trattamenti effettuati negli altri Stati membri non garantivano il rispetto delle norme nazionali britanniche e di conseguenza la perfetta qualità del latte.

61. La Corte ha negato che le misure britanniche fossero proporzionate alle esigenze della tutela della salute ed ha dichiarato:

«Di conseguenza, il Regno Unito può ottenere, ai fini della tutela della salute umana, garanzie equivalenti a quelle che esso ha prescritto per la produzione nazionale di latte UHT, senza ricorrere al provvedimento considerato, che equivale ad un divieto totale di importazione» [57].

«A tal fine, il Regno Unito avrebbe il diritto di stabilire le condizioni obiettive che esso ritiene debbano essere rispettate per quanto riguarda (...) la qualità del latte prima del trattamento (...). Il Regno Unito potrebbe inoltre esigere che il latte UHT importato rispetti le norme da esso emanate, badando tuttavia a non andare oltre quando è strettamente necessario per la tutela della salute del consumatore. Esso avrebbe la facoltà di assicurarsi che dette norme siano rispettate chiedendo agli importatori di produrre certificati all'uopo rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri esportatori» [58].

«Tale necessaria collaborazione non impedisce tuttavia alle autorità britanniche né di effettuare controlli per sondaggio per assicurarsi del rispetto delle norme da esse stabilite né di opporsi all'entrata delle partite di cui si è stata accertata la non conformità a dette norme» [59].

62. A tal riguardo, la Commissione ha esplicitamente fatto presente nel ricorso che talune partite di pesce rigorosamente controllate prima della loro spedizione e accompagnate da «certificati sanitari conformi alle richieste italiane» [60] avevano costituito oggetto di un nuovo controllo al momento dell'attraversamento della frontiera, cosa che il rappresentante del governo italiano non ha del resto contestato all'udienza.

63. Faccio presente che:

«(...) poiché il pesce è già stato sottoposto, nello Stato speditore, ad un controllo sanitario effettuato secondo le norme stabilite dalla stessa normativa dello Stato destinatario, il controllo all'importazione deve in ogni caso essere limitato agli atti destinati ad ovviare ai rischi derivanti dal trasporto o da eventuali trasformazioni posteriori al controllo effettuato all'atto della spedizione» [61].

64. Dalle osservazioni generali che precedono risulta che la Repubblica italiana ha giustamente effettuato controlli sanitari quando l'importazione non era accompagnata da un certificato adeguato. Tuttavia, imponendo che questo controllo fosse effet-

56 — Causa 124/81, soprammenzionata.
57 — Punto 28 della motivazione.
58 — Punto 29 della motivazione.
59 — Punto 31 della motivazione.
60 — Pagg. 4-5 del ricorso.
61 — Causa 132/80, soprammenzionata, punto 29 della motivazione.

tuato su tutte le partite importate, senza escluderne quelle accompagnate da detto certificato, tale Stato membro è venuto meno ai suoi obblighi. Anche se è vero che un controllo per sondaggio è stato autorizzato, esso riguardava solo il pesce congelato accompagnato da un certificato. Ora, nonostante il fatto che nessun problema si pone per il pesce congelato, essendo sufficiente il congelamento a disattivare i nematodi, la Repubblica italiana ha disposto il controllo sistematico delle partite di pesce fresco, senza eccezione per quelle accompagnate da certificati.

65. La giurisprudenza della Corte vieta tali controlli e l'Italia di conseguenza poteva disporre su queste partite solo controlli per sondaggio.

66. Anche se risulta dalle percentuali indicate dallo Stato convenuto, presentate dalla Commissione stessa a sostegno del suo ricorso, che il controllo non è stato *in effetti* sistematico, occorre nella fattispecie ricollegarsi, non all'applicazione materiale di quanto prescritto nei telegrammi, ma esclusivamente all'obbligo che ciò comportava per le autorità sanitarie di frontiera di controllare sistematicamente tutte le partite, ivi comprese quelle conformi ai requisiti italiani.

67. Al di là della direttiva 83/643, la Commissione addebita inoltre alla Repubblica italiana di essere venuta meno agli obblighi che le incombono, in base all'accordo sopramenzionato tra la Comunità ed il Regno di Norvegia, ed in particolare in base all'art. 15, il quale, lo ricordo, vieta «di introdurre nuove misure aventi l'effetto di ostacolare indebitamente gli scambi».

68. È indiscutibile che i telegrammi indirizzati alle autorità sanitarie costituiscono nuove misure. Anche supponendo che, come sostiene lo Stato convenuto, vi fosse solo un'intensificazione dei controlli, l'inadempimento non verrebbe meno. Se si dovesse infatti equiparare un'intensificazione alle misure già esistenti, l'effetto utile di tale accordo sarebbe incontestabilmente compromesso.

69. Del resto, proprio questa interpretazione è stata da voi accolta nella sentenza Moormann [62] che riguardava la direttiva stessa:

«Conformemente allo scopo della direttiva consistente nell'agevolare il passaggio delle frontiere comunitarie e nell'abolire la sistematicità dei controlli dispendiosi, le nozioni in essa contenute devono essere interpretate in modo che possano effettivamente contribuire alla realizzazione di detto scopo» [63].

70. L'accordo tra la Comunità ed il Regno di Norvegia mira anche a facilitare gli scambi, di modo che misure di controllo alle frontiere devono essere considerate come ostacoli per tali scambi, qualora non siano giustificate.

71. Disponendo che le autorità sanitarie effettuassero in tale fase controlli sistematici, senza distinguere a seconda che le partite fossero o meno accompagnate da certificati sanitari adeguati, la Repubblica italiana ha anche violato l'accordo, e ciò per i motivi che ho precedentemente esposto.

62 — Sentenza 20 settembre 1988, causa 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken e a./Moormann (Racc. pag. 4689).

63 — Punto 27 della motivazione.

72. Concludo di conseguenza che la Corte dichiari che la Repubblica italiana, vietando l'importazione di partite di pesce contenenti larve di nematodi morte e disponendo controlli sistematici alle frontiere, compresi quelli sulle partite di pesce accompagnati da certificati sanitari adeguati, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 30 e 36 del Trattato, della direttiva del Consiglio 83/643 e dell'accordo tra la Comunità ed il Regno di Norvegia allegato al regolamento n. 1691/73.

73. Poiché il ricorso deve essere respinto per il resto, concludo che le spese del presente procedimento siano poste a carico della Repubblica italiana per i tre quarti e per un quarto a carico della Commissione.