CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 19 ottobre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nell'ambito del presente ricorso per inadempimento vi si chiede di pronunciarvi sulla compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni tedesche concernenti le importazioni di carni fresche di volatili da cortile che voi avete già esaminato quando avete dovuto risolvere le questioni pregiudiziali che vi erano state sottoposte dal Bundesverwaltungsgericht nella causa Moormann.

2. In seguito alla vostra sentenza [1], la Commissione ha rinunciato a parte del suo ricorso, di cui ha mantenuto soltanto due capi:

— lo svolgimento dei controlli all'importazione da parte di veterinari;

— l'obbligo di previa dichiarazione.

Esaminiamo, l'uno dopo l'altro, questi due aspetti.

3. Per quanto concerne il primo occorre ricordare che, nella vostra sentenza Moormann, voi avete dichiarato che

« le merci che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 71/118, quando varcano una frontiera intracomunitaria, possono essere assoggettate sistematicamente ai soli controlli di natura amministrativa ai quali sono assoggettate tutte le merci che varcano la frontiera » [2],

dopo aver precisato che

« sono ammissibili soltanto controlli sanitari saltuari da parte dello Stato destinatario » [3],

intendendosi per controllo sanitario

« ogni controllo effettuato dallo Stato importatore allo scopo di accertare il rispetto delle prescritte condizioni d'indole sanitaria quando detto controllo comporti l'intervento di un veterinario o di un perito sanitario » [4].

Avete aggiunto che

« i suddetti controlli vanno distinti dalla verifica generale della conformità delle merci trasportate con i documenti d'accompagnamento » [5].

4. D'altra parte, avete precisato che

* Lingua originale: il francese.

1 — Causa 190/87, sentenza 20 settembre 1988, Racc. 1988, pag. 4689.

2 — Punto 16 della motivazione.

3 — Punto 13 della motivazione.

4 — Punto 14 della motivazione.

5 — Punto 15 della motivazione.

« la nozione " formalità amministrative " deve essere intesa come comprendente tutte le operazioni consistenti nella verifica dei documenti e dei certificati che accompagnano la merce e miranti ad accertare, mediante una semplice ispezione visiva, che essa corrisponda ai documenti ed ai certificati, qualora dette operazioni possano essere effettuate dai pubblici dipendenti aventi competenza generale a controllare le merci alla frontiera » [6].

5. Più avanti, avete dichiarato che

« la nozione " controlli fisici " dev'essere intesa come riferentesi a tutti i controlli che sono effettuati sulla merce e che implicano un'azione fisica su di essa » [7]

ed avete detto che

« la direttiva 83/643 dev'essere interpretata nel senso che soltanto i controlli fisici ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva non possono più effettuarsi altrimenti che mediante sondaggio, mentre nulla se ne può desumere per quanto riguarda le modalità dell'espletamento delle formalità amministrative » [8].

6. Possiamo sintetizzare queste indicazioni come segue: il « controllo di conformità » previsto dalla normativa tedesca è una formalità amministrativa, la cui applicazione sistematica non è vietata né dalla direttiva 83/643, né dalla direttiva 71/118, in quanto tale formalità può, di per sé, essere espletata da pubblici dipendenti aventi una competenza generale in materia di controllo.

7. Dico subito che questa soluzione non corrisponde precisamente a quella che vi avevo proposto perché mi pareva che la nozione di controllo fisico inglobasse qualsiasi intervento sulla merce *e* sul mezzo di trasporto. Poiché l'ispezione visiva in cui si concreta il controllo di conformità presuppone l'apertura dei camion, la manipolazione delle casse, ecc., mi era sembrato che superasse i limiti della nozione di formalità amministrative ai sensi della direttiva 83/643 e costituisse, invece, un controllo cui non si può procedere se non mediante sondaggio. Questa tesi non vi ha manifestamente convinti. La Commissione ha del resto corrispondentemente modificato il suo ricorso ed ha ormai rinunciato a mettere in discussione la liceità del controllo di conformità, come aveva invece fatto nell'atto introduttivo di ricorso nonché nelle osservazioni presentate nella causa Moormann.

8. In effetti, la Commissione vi chiede attualmente di constatare che il diritto comunitario non è rispettato perché il controllo è svolto da veterinari.

9. Ritengo opportuno dirlo senza ambagi: non credo che la tesi della Commissione possa trovare un valido fondamento nella vostra sentenza Moormann, in cui avete considerato come incompatibili col diritto comunitario i controlli che *richiedano* l'intervento di un veterinario o di un perito sanitario e le ispezioni che *non possano essere effettuate* da pubblici dipendenti aventi competenza generale a controllare le merci. In altre parole, il criterio di liceità da voi applicato non si fonda tanto sulla qualificazione del personale che procede al controllo quanto sulla *natura*, sul *contenuto* dei controlli effettuati.

10. Ora, la legge tedesca prevede controlli sistematici volti ad accertare la conformità

6 — Punto 29 della motivazione.
7 — Punto 28 della motivazione.
8 — Punto 35 della motivazione.

della merce ai documenti che l'accompagnano e l'esistenza di certi marchi. Tali provvedimenti non costituiscono di certo controlli veterinari, di cui la direttiva 71/118 e l'armonizzazione da essa posta in essere vietano lo svolgimento sistematico, come del resto avete dichiarato nella sentenza Moormann.

11. Indubbiamente, il fatto che i controlli siano espletati da veterinari induce a domandarsi se « l'eccesso di specializzazione » del personale non possa favorire, sotto la maschera del « controllo di conformità », un esercizio sistematico, e non più saltuario, dei controlli veterinari. Questa è manifestamente la portata della questione che vi è sottoposta e queste sono le preoccupazioni che hanno spinto la Commissione a chiedervi di constatare un inadempimento in relazione al suddetto punto.

12. Non ho tuttavia ben compreso quali motivi giuridici essa invochi a sostegno della tesi secondo cui il diritto comunitario vieterebbe di affidare controlli di conformità a pubblici dipendenti più qualificati di quanto non sia normalmente necessario per svolgere tali compiti. È ovvio che vi inviterei ciononostante a constatare un inadempimento se, in tale contesto, fosse stato provato che esiste una prassi accertata di controlli veterinari non sporadici. Devo però constatare che la Commissione non vi ha fornito elementi atti a provare l'esistenza di una simile situazione che non si può legalmente presumere, anche se si può sospettare. La Commissione s'è infatti limitata a menzionare, e lo ha fatto soltanto in udienza, le dichiarazioni di un ministro di un Land, dalle quali si potrebbe desumere che i controlli litigiosi non sono semplici controlli di conformità. Allo stesso modo, ma senza essere in grado di fornire indicazioni concrete, la Commissione ha alluso, anche qui per la prima volta durante l'udienza, a denunce degli importatori. Il carattere generico di queste allegazioni, fornite per di più in questa fase (avanzata) del procedimento, non può consentirvi di constatare che i controlli effettuati sistematicamente alla frontiera hanno in realtà un carattere che va oltre quello di semplici controlli di conformità. Così stando le cose, vi invito pertanto a respingere questo capo del ricorso.

13. Non mi sembra invece che l'obbligo di preavviso imposto agli importatori debba sfuggire alla vostra censura. Scartiamo subito gli argomenti testuali addotti dal governo tedesco. Nonostante la possibile ambiguità della sua versione tedesca [9], l'art. 6 bis della direttiva 83/643, modificata dalla direttiva 87/53/CEE del Consiglio del 15 dicembre 1986 [10], non presuppone, contrariamente a quanto si sostiene nella controreplica, che la previa dichiarazione sia lecita. Infatti, come risulta da tutte le altre versioni linguistiche [11], nel menzionare, per i documenti richiesti, « l'esame della loro validità ed autenticità nonché il controllo sommario dell'identità delle merci *dichiarate negli stessi* », ci si riferisce alla descrizione contenuta nei documenti d'accompagnamento, senza la minima allusione ad una dichiarazione che preceda l'importazione.

9 — Il testo tedesco recita « Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren ».

10 — GU L 24 del 27.1.1987, pag. 33.

11 — I testi nelle diverse lingue sono i seguenti: « A summary check on the identity of the goods declared in such documents »; « en summarisk Kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods »; « el control somero de la identidad de las mercancías declarados en dichos documentos »; « kai synoptikó élegxo thw taytóthtaw tvn emporeymátvy poy dhloýntai s'aytá »; « le contrôle sommaire de l'identité des marchandises déclarées dans ces documents »; « en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen »; « ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos ».

14. D'altro lato la previa dichiarazione costituisce certamente una formalità ai sensi della direttiva 83/643 e non è quindi da detto testo che si può ricavare il suo carattere illecito. Ma, nondimeno, ciò non significa che la previa dichiarazione non possa essere vietata da altre norme di diritto comunitario ed anzitutto dagli artt. 30 e seguenti del trattato CEE.

15. Io non provo infatti alcuna esitazione nell'affermare che l'obbligo di preavviso costituisce una misura d'effetto equivalente nell'accezione risultante dalla vostra sentenza Dassonville [12]: non credo che si possa seriamente contestare il reale ostacolo che esso rappresenta per gli scambi commerciali.

16. E sostengo fermamente che tale obbligo non si può giustificare con la necessità di programmare l'intervento di veterinari, la cui qualificazione è comunque superiore a quella richiesta dai soli controlli che possono essere espletati in modo sistematico. Durante l'udienza la Repubblica federale di Germania ha ammesso che il preavviso serve a garantire un'esecuzione coordinata dei controlli e non ha negato che possa inoltre servire a garantire la presenza di veterinari in quei posti di frontiera, dove essi non sono in servizio permanente.

17. Per quanto mi riguarda, sono convinto che non ci si può fondare sull'esigenza di programmare l'intervento di dipendenti « qualificati », neppure sostenendo che si tratta in realtà di facilitare l'attraversamento della frontiera, quando i soli controlli sistematici leciti devono poter essere effettuati da dipendenti « normali ». In altre parole, si deve considerare ingiustificato e sproporzionato l'appesantimento delle operazioni di passaggio della frontiera che risulti dalla necessità di organizzare l'intervento di personale veterinario, la cui qualificazione è superiore a quella richiesta per effettuare i soli controlli sistematici leciti.

18. Vi propongo pertanto:

— di constatare che, avendo imposto l'obbligo di dichiarare in anticipo le importazioni di carni fresche di volatili da cortile provenienti da altri Stati membri, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 30 e seguenti del trattato CEE;

— di respingere, per il resto, il ricorso;

— di condannare ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.

12 — Causa 8/74, sentenza 11 luglio 1974, Racc. pag. 837.