# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 14 giugno 1988 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. Nell'ambito di una controversia relativa alla compatibilità col diritto comunitario di norme nazionali che prescrivono di effettuare ispezioni sistematiche all'atto dell'importazione di carni fresche di pollame provenienti da un altro Stato membro il Bundesverwaltungsgericht vi sottopone sei questioni pregiudiziali che vi daranno l'occasione di pronunziarvi sull'interpretazione di varie norme di diritto derivato [1]. Inoltre, siete invitati a precisare quali disposizioni del trattato CEE consentano all'amministrato di invocare una direttiva quando lo Stato destinatario non abbia adempiuto gli obblighi impostigli dalla stessa.

2. Affrontando le questioni nell'ordine in cui sono formulate, esaminero' anzitutto la prima, che verte sul se un'ispezione sistematica consistente nelle misure descritte dal giudice a quo sia vietata dall'art. 30 del trattato come « misura d'effetto equivalente ». Il principio affermato nella vostra sentenza Dassonville [2] basta per risolvere la questione in senso affermativo. Infatti, è indubbio che gli adempimenti prescritti nel caso di specie possono « ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari ».

3. Di conseguenza, però, si pone il problema se le misure di cui trattasi possano essere giustificate in base all'art. 36 del trattato. A questo proposito si deve anzitutto ricordare che, secondo la vostra costante giurisprudenza, detto articolo non può più essere invocato una volta che le normative vigenti nella materia considerata siano state armonizzate [3].

4. A proposito del commercio intracomunitario di carni fresche di pollame, che costituisce oggetto della direttiva n. 71/118, avete rilevato nella sentenza Delhaize [4] che esisteva un sistema di *controlli sanitari uniformi.* In particolare, avete esteso alla materia considerata la soluzione dettata dalla sentenza Simmenthal [5], la cui motivazione avete peraltro riprodotto come segue:

« (...) per quanto riguarda le carni fresche, la Corte ha già dichiarato nella sentenza 15 dicembre 1976 (...) che il sistema di controlli sanitari uniformi, istituito fra l'altro dalla direttiva 64/433, ha lo scopo di eliminare ostacoli per gli scambi intracomunitari di carni fresche mediante l'armonizzazione delle misure di polizia sanitaria. Fondato sull'equivalenza delle garanzie imposte in materia a tutti gli Stati membri, esso mira, in questa prospettiva, 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

* Traduzione dal francese.

1 — Direttiva 71/118 del Consiglio, del 15 febbraio 1971, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile (GU L 55, pag. 23); direttiva 83/643 del Consiglio, del 1° dicembre 1983, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri (GU L 359, pag. 8); regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777 (GU L 282, pag. 77).

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

3 — Cause 35/76, Simmenthal, sentenza 15 dicembre 1976, Racc. pag. 1871; causa 5/77, Tedeschi/Denkavit, sentenza 5 ottobre 1977, Racc. pag. 1576, e più di recente, causa 28/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, sentenza 3 ottobre 1985, Racc. pag. 3097, punto 25 della motivazione.

4 — Cause riunite da 2 a 4/82, sentenza 6 ottobre 1983, Racc. pag. 2973.

5 — Causa 35/76, citata.

lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli così unificati [6].

La Corte aveva aggiunto che, pertanto, i controlli sanitari di carattere sistematico, eseguiti al confine sui prodotti contemplati dalla direttiva 64/433, non sono più necessari, né quindi giustificati ai sensi dell'art. 36 del trattato, e che soltanto i controlli sanitari di carattere saltuario sono ammessi, a condizione che non si moltiplichino fino a costituire una restrizione dissimulata del commercio fra Stati membri [7].

Queste considerazioni devono essere estese, per identità di motivi, ai prodotti soggetti alla direttiva 71/118, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile [8] ».

5. Per completare il richiamo a detta giurisprudenza si deve aggiungere che nella sentenza Simmenthal avevate precisato che:

« (...) in linea di principio, il rispetto delle condizioni di carattere sanitario [deve] risultare dal semplice controllo dei documenti (certificato sanitario, certificato di sanità) che accompagnano obbligatoriamente le merci (...) » [9].

Da questo brano non si può dedurre che abbiate escluso la legittimità della natura sistematica di queste ultime misure.

6. Dalla citata giurisprudenza emerge che i controlli sanitari nel campo del commercio di carni di pollame sono uniformi. Pertanto, possono effettuarsi solo controlli veterinari sporadici. I controlli di documenti, anche se sistematici, non sono esclusi. A questo proposito ritengo che, siccome le *modalità* di detti controlli non sono state uniformate, essi possano essere giustificati in base all'art. 36.

7. Spetta quindi al giudice nazionale accertare se le misure di cui trattasi siano « giustificate, cioè necessarie per conseguire lo scopo perseguito » [10], fermo restando che esse « non possono costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi tra Stati membri » [11]. Più particolarmente, trattandosi di una materia non ancora armonizzata, gli insegnamenti della vostra sentenza United Foods [12] relativi a taluni controlli sanitari, possono eventualmente guidare l'esame delle modalità del controllo dei documenti. Occorre però fare tre precisazioni, data l'esistenza di diverse disposizioni di diritto derivato.

8. In primo luogo, il divieto di controlli sanitari sistematici sancito dal diritto comunitario rende necessario distinguere detti controlli dalle verifiche dei documenti. A questo scopo il giudice nazionale deve assicurarsi che queste ultime, quale che ne sia la qualifica in diritto nazionale, si limitino effettivamente ad accertare la concordanza tra le

6 — Cause riunite da 2 a 4/82, citata, punto 11 della motivazione.

7 — Ibid., punto 12 della motivazione.

8 — Ibid., punto 13 della motivazione.

9 — Causa 35/76, citata, punto 38 della motivazione.

10 — Causa 25/78, Denkavit Futtermittel, Racc. 1979, pag. 3369, punto 21 della motivazione.

11 — Ibid., punto 21 della motivazione.

12 — Causa 132/80, Racc. 1981, pag. 995, in particolare pag. 1024, punto 28 della motivazione: « L'esigere che venga dato un preavviso scritto, con tutti i particolari stabiliti dalla normativa in questione, almeno ventiquattro ore prima dell'importazione, risulta incompatibile con la rapidità dei negozi e dei trasporti in questo campo, tenuto conto della deperibilità della merce di cui trattasi. Quanto alla determinazione, da parte dell'autorità doganale, degli uffici di controllo, nonché dei giorni e delle ore di apertura degli stessi, qualora risultasse che tali provvedimenti hanno l'effetto di intralciare le importazioni, le relative disposizioni sarebbero giustificate soltanto se fosse provato che esse rispondono ad esigenze obiettive dell'organizzazione del servizio sanitario. »

menzioni iscritte nel certificato di sanità e la merce e non presentino aspetti che le facciano rientrare, in sostanza, nella categoria dei controlli sanitari. In particolare, il fatto che dette verifiche siano affidate a un veterinario può essere indice di un surrettizio slittamento verso una « zona grigia » illecita.

9. In secondo luogo, anche se le *modalità* del controllo dei documenti in materia di commercio di pollame fresco non sono armonizzate, occorre tener conto della natura comunitaria e uniforme dei documenti. La direttiva 71/118 precisa al riguardo:

« Per quanto concerne gli scambi intracomunitari, il rilascio di un certificato sanitario, compilato da un veterinario ufficiale del paese speditore, è stato giudicato il mezzo più idoneo per fornire alle autorità competenti del paese di destinazione la prova che una partita di carne di volatili da cortile è conforme alle disposizioni della presente direttiva (...); tale certificato deve accompagnare la spedizione della carne di volatili da cortile fino al luogo di destinazione » [13].

Il modello di certificato sanitario figurante nell'allegato IV del capitolo VIII della stessa direttiva è così redatto:

« Il sottoscritto, veterinario ufficiale, certifica:

a) che le carni di volatili da cortile di cui sopra

b) che gli imballaggi delle carni di cui sopra *recano un marchio* comprovante che le carni provengono da animali macellati in macelli riconosciuti » (il corsivo è mio).

Orbene, l'importanza del certificato sarebbe notevolmente ridotta qualora le indicazioni da esso fornite fossero soggette a verifiche sistematiche.

10. Infine, occorre considerare l'eventuale incidenza della direttiva 83/643 in materia. Tuttavia, per seguire l'ordine delle questioni sollevate dal giudice proponente mi soffermerò più tardi su questo punto.

11. La seconda questione è se la nozione di misure d'effetto equivalente di cui all'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777, debba essere interpretata allo stesso modo dell'analoga espressione figurante nell'art. 30 del trattato CEE.

12. A questo proposito sarò breve. Come ha giustamente rilevato la Commissione, la disposizione considerata non riguarda il commercio intracomunitario. Dal regolamento emerge chiaramente, secondo me, che essa si riferisce agli scambi con i paesi terzi. Infatti nel n. 1 l'art. 11 tratta dell'interpretazione e dell'applicazione della tariffa doganale comune e il nono punto della motivazione, che si riferisce logicamente a detto articolo, precisa che

« il regime dei prelievi consente di rinunciare a qualsiasi altra misura di protezione alle frontiere esterne della Comunità ».

13 — Ottavo punto del preambolo della direttiva 71/118 (il corsivo è mio).

13. Infine, e soprattutto, nelle sentenze Wigei [14] e Leonelli [15] avete interpretato sotto vari aspetti l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 123/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne di pollame — abrogato e sostituito dal regolamento n. 2777/75 — senza nemmeno prendere in considerazione l'ipotesi che esso potesse applicarsi a situazioni diverse dal commercio con i paesi terzi. Pertanto, vi suggerisco di risolvere la questione nel senso che la disposizione di cui trattasi non riguarda gli scambi intracomunitari.

14. Con la terza questione il giudice proponente chiede, come precisa nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, che venga

« chiarito in base a quale norma di diritto comunitario si debba disapplicare la disposizione di diritto nazionale che sia incompatibile con una direttiva della Comunità » [16].

A questo proposito occorre premettere due osservazioni.

15. Innanzitutto il giudice proponente non vi ha sottoposto la precisa questione se la direttiva 83/643/CEE possa essere invocata dai singoli. D'accordo con la Commissione, si può ritenere che si tratti di una questione che, sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale le cui decisioni sono inoppugnabili, deve dar luogo a rinvio pregiudiziale a norma dell'art. 177, 3° comma, tanto più che la quarta, la quinta e la sesta questione pregiudiziale attestano « la necessità di ricorrere al diritto comunitario al fine di risolvere la controversia » [17]. Dovete quindi fornire un'interpretazione non richiesta? Nel caso presente, considerate la rigorosità giuridica del sistema istituito dall'art. 177 e la necessità di rispettare le competenze rispettive di questa Corte e dei giudici nazionali, non ve lo suggerisco.

16. Una seconda osservazione mi è suggerita dalla motivazione dell'ordinanza del Bundesverwaltungsgericht, nella quale quest'organo giurisdizionale fa presente di essersi basato sul principio della buona fede (Treu und Glauben) sancito dall'art. 242 del BGB per consentire a un singolo di far valere in giudizio una direttiva quando lo Stato non avesse adempiuto gli obblighi da essa impostigli. Mi astengo dal menzionare particolareggiatamente i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario e mi limito a ricordare che lo status e la portata delle norme comunitarie non possono essere collegati alle norme del diritto nazionale. Siffatto modo di procedere comprometterebbe ad un tempo l'autonomia e l'unità del diritto comunitario, indipendente « dalle norme emananti dagli Stati membri » [18].

17. Tale specificità [19], che, per dirla col prof. L. J. Constantinesco [20], consiste nel possedere la stessa forza vincolante (gleichbindend), lo stesso significato (gleichbedeutend) e un contenuto invariabile (gleichbleibend), verrebbe meno qualora l'efficacia del diritto comunitario derivasse dalle norme

14 — Causa 30/79, sentenza 22 gennaio 1980, Racc. pag. 151.

15 — Causa 88/82, sentenza 22 marzo 1983, Racc. pag. 1061.

16 — Pag. 17, in fine, del testo originale.

17 — Causa 83/81, Cilfit, sentenza 6 ottobre 1983, Racc. pag. 3415, punto 11 della motivazione.

18 — Causa 26/82, Van Gend en Loos, sentenza 5 febbraio 1963, Racc. pag. 1.

19 — « Scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della Comunità. », causa 6/64, Costa/Enel, sentenza 15 luglio 1964, Racc. pag. 1135.

20 — La spécificité du droit communautaire, RTDE, 1966, pag. 1.

degli Stati membri. Se la validità degli atti della Comunità non può, in nessun caso, dipendere dalla loro conformità alle norme nazionali, fossero queste anche costituzionali [21], il loro contenuto normativo non può nemmeno trovare il suo fondamento in dette norme, qualunque rango queste abbiano nell'ordinamento interno. Si tratta sempre di preservare *l'unità* del diritto scaturito dai trattati.

18. Ciò premesso, cerchiamo adesso di individuare gli elementi utili per fornire al giudice proponente la soluzione richiesta. Si deve rilevare come l'ordinanza di rinvio, col richiamarsi alla vostra costante giurisprudenza [22], costringa a rileggere questa giurisprudenza secondo criteri che riducono notevolmente le prospettive in quanto il vostro contributo allo sviluppo del diritto non si è limitato all'interpretazione letterale o esegetica.

19. Pertanto, è opportuno ricordare previamente come vi siate adoperati per garantire l'effetto utile delle norme del diritto comunitario e per offrire all'amministrato una tutela giurisdizionale completa ed efficace. Anche se, manifestamente, il giudice a quo desidera che voi citiate l'atto o la norma giuridica comunitari che costituiscono la base della soluzione del problema sollevato, la vostra soluzione deve collocarsi nell'itinerario seguito dalla vostra giurisprudenza.

20. Il punto di partenza dell'analisi è naturalmente fornito dal Bundesverwaltungsgericht, che menziona espressamente gli artt. 189, 4a frase (vale a dire 3° comma), e 5 del trattato.

21. Dico subito che queste due disposizioni mi sembrano costituire i pilastri sui quali poggia la soluzione adottata in materia.

22. L'art. 189 sancisce la natura vincolante delle direttive nei confronti degli Stati. L'art. 5 impone agli Stati un obbligo positivo e un obbligo negativo che, per le loro numerose implicazioni e per la loro complessità, sono stati definiti come la combinazione dei principi della buona fede, della lealtà comunitaria e della non contraddizione nell'ambito del principio di cooperazione [23].

23. Orbene, esaminando la vostra giurisprudenza in materia, si rileva che essa è caratterizzata dalla presenza di due temi fra loro connessi:

— l'efficacia vincolante delle direttive,

— l'impossibilità, per gli Stati, di avvalersi nei confronti degli amministrati dell'inadempimento dei propri obblighi.

24. A dire il vero, l'espressa enunciazione di questo principio è di poco posteriore alla soluzione da voi indicata. Esso è formulato, senza dubbio per la prima volta [24], nella sentenza Ratti [25], in cui avete rilevato:

21 — Causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, sentenza 17 dicembre 1970, Racc. pag. 1125.

22 — Le vostre sentenze nelle cause 9/70, Grad, Racc. pag. 825, e 33/70, Sace, Racc. pag. 1213, « hanno gettato le basi » (J. V. Louis: L'effet direct des directives, Mélanges Baugniet, pag. 1) di una nutrita serie di sentenze fra cui si possono citare: causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337; causa 21/78, Delkvist, sentenza 29 novembre 1978, Racc. pag. 2327; causa 51/76 Nederlandse Ondernemigen, Racc. 1977, pag. 113; causa 38/77, ENKA, Racc. 1977, pag. 2203; causa 148/78, Ratti, Racc. 1979, pag. 1629; causa 8/81, Becker, Racc. 1982, pag. 53; causa 255/81, Grendel, Racc. 1982, pag. 2301; causa 271/82, Auer II, Racc. 1983, pag. 2727; causa 70/83, Kloppenburg, Racc. 1984, pag. 1075; si vedano inoltre le sentenze e le conclusioni menzionate infra sub 25.

23 — Vlad Constantinesco: L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire, « Liber Amicorum Pierre Pescatore », Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, pag. 97.

24 — Tuttavia l'avvocato generale Warner l'aveva già espresso nelle conclusioni per la citata causa Enka.

25 — Causa 148/78, citata.

« sarebbe incompatibile con *l'efficacia vincolante* che l'art. 189 riconosce alla direttiva l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa esser fatto valere dalle persone interessate; [26]

particolarmente nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli *Stati membri di adottare un determinato comportamento*, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario [27];

*di conseguenza lo Stato membro che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa* » [28].

25. Analoghe considerazioni si rinvengono nelle vostre successive sentenze, in particolare nelle sentenze Becker [29], Federatie Nederlandse Vakbeweging [30], Mac Dermott [31] e Kolpinghuis [32], e le conclusioni degli avvocati generali [33] sviluppano i temi chiave di

« questa giurisprudenza [che] si basa sul fatto che, per gli Stati membri, le direttive hanno *carattere vincolante* e sulla considerazione che lo Stato membro che non ha adottato entro i termini i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva non può opporre ai singoli il mancato adempimento, da parte sua, degli obblighi che essa comporta » [34].

26. Va innanzitutto sottolineato che la possibilità del singolo di avvalersi in giudizio di una direttiva non costituisce la regola. Essa presuppone un contesto « patologico » [35], quello in cui lo Stato membro, tenuto comunque ad adempiere un obbligo di risultato per quanto riguarda lo scopo stabilito dalla direttiva, si astenga dall'attuare quest'ultima o non la attui correttamente [36]. « Solo in [queste] circostanze particolari » [37] l'amministrato può invocare la direttiva. In caso di corretta attuazione della direttiva da parte degli Stati membri [38] non è necessaria la manifestazione di quello che la vostra giurisprudenza qualifica « garanzia minima » [39]. Tale facoltà è stata felicemente definita come il « riflesso » [40], il « corollario » [41] dell'obbligo di risultato che sorge, per effetto della notifica contemplata dall'art. 191 del trattato, a carico dello Stato [42],

26 — Punto 20 (il corsivo è mio).

27 — Punto 21 (il corsivo è mio).

28 — Punto 22 (il corsivo è mio).

29 — Causa 8/81, citata.

30 — Causa 71/85, sentenza 4 dicembre 1986, Racc. 1986, pag. 3855.

31 — Causa 286/85, causa 24 marzo 1987, punto 12, Racc. 1987, pag. 1453.

32 — Causa 80/86, sentenza 8 ottobre 1987, Racc. 1987, pag. 3969.

33 — Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Reischl per la causa Ratti, citata, e le conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn per la causa Becker, citata.

34 — Causa 286/85, citata, punto 12 della motivazione (il corsivo è mio).

35 — Si veda Y. Galmot et J.-Cl. Bonichot: La Cour de justice des Communautés europeénnes et la transposition des directives au droit national, « Revue française de droit administratif », gennaio-febbraio 1988; si veda anche G. Isaac: Droit communautaire général, Masson 1983, pag. 168.

36 — « Particolari problemi sorgono nel caso in cui uno Stato membro non abbia regolarmente dato attuazione ad una direttiva e, in particolare, nel caso in cui le disposizioni di una direttiva siano rimaste inattuate alla scadenza del termine fissato per l'attuazione », causa 8/81, citata, punto 20 della motivazione.

37 — Causa 102/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 1473; vedasi anche causa 8/81, Becker, citata, punto 19 della motivazione; causa 227/84, Johnston, sentenza 15 maggio 1986, Racc. pag. 1651, punto 53 della motivazione.

38 — « Le direttive devono essere attuate normativamente per il tramite delle legislazioni nazionali, anche se l'inerzia dello Stato non deve poter comportarne impunemente la paralisi » (R. Kovar: Observations sur l'intensité normative des directives, « Liber Amicorum Pierre Pescatore », pag. 359, punto 5); causa 270/81, Rickmers, sentenza 15 luglio 1982, Racc. 1982, pag. 2771, in particolare pag. 2787, punto 26 della motivazione: « Nella presente fattispecie la direttiva produce effetti nei confronti dei singoli attraverso le disposizioni d'attuazione adottate dallo Stato membro interessato. Non occorre quindi esaminare la questione se l'art. 5, n. 2, soddisfi le condizioni alle quali sarebbe subordinata la possibilità per i singoli di far valere la direttiva dinanzi ai giudici nazionali, qualora essa non fosse stata correttamente attuata ».

39 — Commissione/Belgio, citata.

40 — P. Pescatore: L'effet des directives communautaires: une tentative de démythification, Dalloz, 1980, pag. 171, in particolare a pag. 175; Y. Galmot et J.-Cl. Bonichot, op. citata.

41 — Ibid.

42 — Ed esclusivamente nei confronti dello Stato; causa 152/84, Marshall, sentenza 26 febbraio 1986, Racc. pag. 723; cause riunite da 372 a 374/85, Traen ed altri, sentenza 12 maggio 1987, Racc. 1987, pag. 2141; causa 14/86, Pretore di Salò, sentenza 11 giugno 1987, Racc. 1987, pag. 2545.

il quale non può avvalersi della sua inerzia, della sua carenza allo scadere del termine impartitogli.

27. « Estoppel », espressione degli adagi « non contra factum proprium » o addirittura « nemo auditur (...) » [43], questo principio costituisce secondo me una manifestazione degli obblighi contenuti nell'art. 5. La funzione di questi obblighi consiste [44] nel supportare, nel rafforzare altre disposizioni. Pertanto, lo Stato membro, tenuto ad adottare i provvedimenti di attuazione prescritti dalla direttiva [45], non può, senza infrangere i principi della buona fede e della non contraddizione, essere in tal modo vincolato e al tempo stesso rifiutarsi di trarne le conseguenze nei confronti degli amministrati [46].

28. La quarta e la quinta questione vertono, in sostanza, sul se le varie misure enumerate dal giudice a quo costituiscano controlli o formalità amministrative ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva 83/643.

29. Prima di affrontare le suddette questioni occorre fare alcune precisazioni circa la sfera d'applicazione della direttiva poiché questa, a tenore del suo art. 1, si applica « fatte salve le disposizioni particolari vigenti nel quadro delle regolamentazioni comunitarie generali o specifiche ». Basandosi su questi termini, il governo tedesco sostiene che la direttiva, e in particolare la norma generale stabilita nell'art. 2 della stessa, non può prevalere sulle disposizioni specifiche, come quelle della direttiva 71/118.

30. Non posso condividere questa tesi. Come si è visto, la direttiva n. 71/118 riguarda i *controlli sanitari* e non le modalità del controllo dei documenti. Lo stesso governo federale sostiene, nelle osservazioni sulla prima questione, che le misure di cui si discute rientrano in quest'ultima categoria e sono giustificate in base all'art. 36. Orbene, gli Stati membri non possono avvalersi di questo articolo se sussiste armonizzazione. Pertanto, anche ammettendo che, per quanto riguarda i controlli sanitari, l'intervenuta armonizzazione potesse effettivamente prevalere sulla direttiva 83/643 — pur essendo questo di scarsa importanza sul piano pratico, data l'irrisoria differenza tra i « controlli sporadici » autorizzati dalla vostra sentenza Delhaize e i « controlli mediante sondaggio » contemplati dall'art. 2 della suddetta direttiva — per contro, le *modalità* del controllo dei documenti alla frontiera rientrerebbero necessariamente nella sfera d'applicazione della direttiva 83/643.

31. A mio avviso, la differenza tra controlli e formalità è la seguente: quando viene esercitata un'azione fisica qualunque sulla merce o sul mezzo di trasporto con una verifica comportante, ad esempio, apertura dell'autocarro, maneggio della merce, prelievo di campioni, raschiamento, si tratta di un controllo. Per contro, il semplice esame di documenti e la richiesta d'informazioni sulle circostanze del trasporto costituiscono formalità.

32. In base a questa distinzione, vi suggerisco di dichiarare che l'obbligo di dichiarare la merce e la verifica dei documenti che scortano la merce costituiscono formalità.

43 — Pescatore, op. cit. pag. 176.

44 — Vedasi Vlad Constantinesco, op. cit., pag. 109 e seguenti.

45 — A proposito di una situazione diversa, nella sentenza per la causa 14/83, Von Colson, Racc. 1984, pag. 1909, punto 26 della motivazione, avete affermato, in termini che devono essere qui citati: « L'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali ». Si vedano anche cause 79/83, Harz, sentenza 10 aprile 1984, Racc. pag. 1921, punto 26 della motivazione, e 222/84, Johnston, citata, punto 26 della motivazione.

46 — Pescatore, op. cit.

Costituiscono invece controlli l'accertamento della corrispondenza della merce indicata nei certificati d'accompagnamento a quella effettivamente importata e la verifica del prescritto contrassegno della merce, poiché queste misure richiedono necessariamente apertura dell'autocarro, maneggio della merce, eccetera. Infine, l'obbligo di presentare all'ufficio di entrata la merce dichiarata dev'essere considerato come una formalità, purché si richieda semplicemente la presenza della merce al momento dello sdoganamento.

33. L'ultima questione mira a far stabilire innanzitutto se la nozione « controllo » di cui all'art. 2 della direttiva sia identica a quella figurante nell'art. 1 della stessa e poi, conseguentemente, se le formalità amministrative non soggiacciano alla limitazione prescritta dall'art. 2, vale a dire l'espletamento unicamente mediante sondaggio.

34. Anche se l'art. 2 menziona i « controlli » e l'art. 1 parla di « controlli fisici », non può attribuirsi importanza a questa differenza. Peraltro, essa non esiste nel testo tedesco della direttiva e, per di più, nell'art. 1 si precisa che nella restante parte della direttiva i « controlli fisici » sono denominati semplicemente « controlli ». Per restare nel solo campo dell'esegesi, l'uso dell'espressione « per quanto riguarda i controlli » mira a contrapporre, implicitamente ma necessariamente, data la distinzione fatta nell'art. 1, questi ultimi alle formalità amministrative.

35. Di conseguenza, si deve constatare che la direttiva non ha escluso la possibilità di effettuare sistematicamente dette formalità. Bisogna però precisare una cosa: il fatto che la direttiva non vieti la sistematicità delle formalità amministrative non significa che tutte le formalità praticate siano automaticamente legittime con riguardo al diritto comunitario. A questo proposito rinvio alle considerazioni che ho esposto a proposito della prima questione.

36. Vi suggerisco pertanto di dichiarare che:

« 1) costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE le misure d'ispezione sistematica all'importazione, nell'ambito degli scambi comunitari di carni fresche di pollame, consistenti

a) nell'obbligo dell'importatore di dichiarare tempestivamente presso uno degli uffici nazionali di entrata competenti per l'ispezione delle importazioni ognuna delle merci da esso importate;

b) nell'obbligo dello stesso di presentare le merci dichiarate per l'ispezione all'entrata presso l'ufficio di entrata;

c) nella verifica dei documenti che accompagnano la merce, in particolare il prescritto certificato sanitario;

d) nella verifica della corrispondenza della merce indicata nei documenti di accompagnamento a quella effettivamente importata;

e) nella verifica del prescritto contrassegno della merce.

Spetta al giudice nazionale accertare se dette misure siano giustitificate in base all'art. 36 del trattato e segnatamente se siano necessarie per il conseguimento dello scopo perseguito senza però costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata negli scambi tra Stati membri; in detto accertamento deve anche tenersi conto sia del divieto dei controlli sanitari sistematici scaturente dalla direttiva 71/118 sia delle menzioni figuranti nei documenti sanitari da questa armonizzati, salve restando le conseguenze dell'applicazione della direttiva 83/643.

2) L'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2777/75 non riguarda il commercio intracomunitario, ma concerne gli scambi coi paesi terzi.

3) Gli artt. 5, 189, 3° comma, e 191 del trattato CEE costituiscono il fondamento giuridico della facoltà dell'amministrato di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro che non abbia adempiuto tempestivamente gli obblighi dalla stessa imposti.

4) Le misure sopra menzionate sub d) ed e) costituiscono controlli fisici ai sensi dell'art. 1 della direttiva 83/643.

5) Le misure soprammenzionate sub a), b) e c) costituiscono formalità amministrative ai sensi dello stesso articolo;

6) La nozione " controllo " di cui all'art. 2 della direttiva 83/643 è identica a quella figurante nell'art. 1 della stessa; ne consegue che la norma che prescrive di effettuare controlli solo mediante sondaggio non vale per le formalità amministrative ai sensi dell'art. 1 di detta direttiva.