CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 28 settembre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. La Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento contro la Repubblica italiana a causa dell'istituzione e del mantenimento in vigore del requisito di una *previa autorizzazione* del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste per l'importazione di determinati vegetali da altri Stati membri.

2. La Commissione sostiene che lo Stato membro convenuto non ha adempiuto gli obblighi ad esso incombenti in forza del combinato disposto dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, [1] che impone uno specifico divieto di restrizioni quantitative o di misure di effetto equivalente, né gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 11, n. 1, seconda frase, della direttiva 77/93/CEE [2], concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali.

3. Il governo italiano ritiene che la previa autorizzazione sia necessaria per prevenire il rischio dell'introduzione e della diffusione del batterio «Erwinia amylovora», che provoca il cosiddetto «colpo di fuoco» nei vegetali. Il provvedimento sarebbe conforme all'art. 36 del Trattato CEE ed agli artt. 5, n. 2, e 11 della direttiva 77/93/CEE.

4. La Commissione replica che il requisito dell'autorizzazione non è previsto dalle disposizioni della direttiva 77/93 e che, nell'ambito di una piena armonizzazione, è pure vietato agli Stati membri emanare provvedimenti più rigorosi delle norme comunitarie.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 55 del 2 marzo 1968, pag. 1.

2 — Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976 (GU L 26 del 31 gennaio 1977, pag. 20), nella versione determinante per il procedimento, da ultimo modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1989, 89/439/CEE (GU L 212 del 22 luglio 1989, pag. 106).

5. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per l'introduzione nel territorio italiano di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

— dell'art. 11, n. 1, seconda frase, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, nonché

— del combinato disposto dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio.

6. La Repubblica italiana conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso;

2) condannare la Commissione alle spese.

7. Per un'illustrazione dettagliata degli antefatti della causa, del contesto giuridico e dei mezzi dedotti dalle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Esame del problema

8. La Commissione non contesta il divieto, conforme al combinato disposto dell'art. 4, n. 2, lett. a), e dell'allegato III, parte B, n. 10, della direttiva 77/93/CEE, nella versione di cui alla direttiva 84/378/CEE [3], di importare determinati vegetali sensibili al batterio Erwinia amylovora durante il periodo che va dal 16 aprile al 31 ottobre di ogni anno. La direttiva 84/378/CEE è stata fra l'altro emanata con la finalità espressa di migliorare le misure di protezione contro organismi

3 — Direttiva del Consiglio 28 giugno 1984, 84/378/CEE, che modifica gli allegati della direttiva 77/93/CEE (GU L 207 del 2 agosto 1984, pag. 1).

nocivi, quali la Erwinia amylovora [4]. Oltre alla possibilità di vietare le importazioni in determinati periodi, i singoli Stati membri, tra gli altri l'Italia, sono autorizzati ad esigere una serie di accertamenti ufficiali supplementari [5]. L'art. 5, n. 2, lett. b), della direttiva 77/93/CEE prende in considerazione questi particolari requisiti nel modo seguente:

«Gli Stati membri possono

(...)

b) prescrivere che i vegetali elencati nell'allegato IV, parte B, che li riguardano, non possono essere introdotti nel loro territorio qualora non siano stati rispettati i requisiti particolari che li riguardano, contemplati in detta parte di allegato; (...)».

9. A proposito del controllo dell'osservanza dei particolari requisiti, nell'art. 6 la direttiva stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri prescrivono come minimo che, per essere introdotti in un altro Stato membro, i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci (...), nonché i loro imballaggi, siano minuziosamente ispezionati ufficialmente, totalmente o su campione rappresentativo, e, se necessario, che i veicoli per mezzo dei quali avviene il trasporto siano anch'essi ispezionati ufficialmente al fine di accertare:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

2. Gli Stati membri prescrivono le misure di controllo previste al paragrafo 1 anche al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni di cui (...) all'articolo 5, paragrafo 2, allorché lo *Stato membro destinatario* [6] si avvalga di una delle facoltà previste (...)

3. (...)».

4 — V. il secondo 'considerando' della direttiva.

5 — Allegato IV, parte B, n. 7 bis, della direttiva.

6 — Il corsivo è mio.

A proposito della prova dei controlli *l'art. 7* recita: «Quando può ritenersi che, sulla base dell'ispezione prescritta dall'articolo 6, nn. 1 e 2, le condizioni ivi specificate sono soddisfatte, può essere rilasciato un certificato fitosanitario (...)».

Dall'art. 9 della direttiva emerge che il certificato fitosanitario di cui all'art. 7 dev'essere rilasciato per i vegetali menzionati nell'allegato IV, parti A e B, nel *paese di origine*. L'allegato IV, parte B, n. 7 bis, prescrive da parte sua l'apposizione di uno specifico marchio ufficiale sui vegetali e sul certificato di cui all'art. 7.

10. Per quanto riguarda poi i controlli dello Stato membro nel quale i vegetali sono introdotti, l'art. 11 contiene una complessa disciplina. Nella versione [7] determinante per la presente causa l'art. 11 è del seguente tenore:

«1. Gli Stati membri possono prescrivere che i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci, nonché i loro imballaggi ed i veicoli per mezzo dei quali avviene il trasporto, siano sottoposti, *al momento dell'introduzione nel loro territorio in provenienza da un altro Stato membro* [8], a un controllo circa l'osservanza dei divieti e delle restrizioni di cui agli articoli 3, 4 e *5* [9]. Gli Stati membri si adoperano affinché tali vegetali, prodotti vegetali o altre voci, sempreché non ne sia vietata l'introduzione ai sensi degli articoli 3, 4 e 5, siano assoggettati a divieti o restrizioni in relazione con misure fitosanitarie soltanto nei casi seguenti:

a) i certificati prescritti dagli artt. 4, 5, *7*, 8 o *9* [10] non vengono esibiti;

b) soppresso [11];

c) i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci non sono presentati regolarmente ad un controllo ufficiale ammesso in conformità del paragrafo 3;

d) questi divieti o restrizioni sono stabiliti in base all'art. 18;

7 — In particolare, tenuto conto delle modifiche della norma da parte della direttiva del Consiglio 14 novembre 1988, 88/572/CEE (GU L 313 del 19 novembre 1988, pag. 39), e della direttiva del Consiglio 26 giugno 1989, 89/439/CEE (GU L 212 del 22 luglio 1989, pag. 106).

8 — Il corsivo è mio.

9 — Il corsivo è mio.

10 — Il corsivo è mio.

11 — Dalla direttiva 89/439, loc. cit.; secondo il suo art. 2 gli Stati membri dovevano emanare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie entro il 1° gennaio 1990. Fino a quel momento la lett. b) recitava: «I vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci non vengono introdotti attraverso i punti d'entrata prescritti;».

e) controlli sono necessari per accertare l'identità dei vegetali, prodotti vegetali o altri prodotti dichiarati (...).

2. Essi non possono esigere alcuna dichiarazione supplementare sui certificati fitosanitari di cui agli artt. 4, 5, 7, 8 o 9 (...).

3. *Oltre alle misure* permesse *conformemente al paragrafo 1, seconda frase*, gli Stati membri possono prevedere *controlli ufficiali sistematici* al fine di *accertare* il rispetto delle disposizioni adottate in base agli artt. 3 *e 5 soltanto*: [12]

a) se esiste un serio motivo che faccia ritenere che una delle suddette disposizioni non sia stata rispettata;

b) se i vegetali in parola sono originari di un paese terzo (...).

12 — Il corsivo è mio.

In tutti gli altri casi, i controlli fitosanitari ufficiali, compresi i controlli sull'identità, sono effettuati soltanto occasionalmente per sondaggio (...). Gli Stati membri prendono le misure appropriate per garantire una progressiva riduzione dell'esecuzione di tali *controlli alla frontiera*, [13] tranne nei casi specificati in conformità della procedura di cui all'art. 16. Tali controlli si effettuano sia nel luogo di destinazione dei vegetali, dei prodotti vegetali o altri prodotti, sia in qualsiasi altro luogo designato, purché l'inoltro dei vegetali, dei prodotti vegetali o altri prodotti subisca il minor numero possibile di inconvenienti [14].

4. (...)

5. Gli Stati membri prescrivono che i certificati fitosanitari (...) presentati al momento dell'introduzione nel loro territorio di vegetali, prodotti vegetali o altre voci, siano muniti di un timbro di entrata del servizio competente che indichi almeno il nome di tale servizio e la data di entrata.

6. (...)».

13 — Il corsivo è mio.

14 — Le ultime due frasi del secondo comma del n. 3 sono state inserite nella direttiva 77/93 soltanto dalla direttiva 88/572, secondo il cui art. 2 gli Stati membri dovevano emanare le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative al più tardi entro il 1° gennaio 1989.

11. Per quanto riguarda i controlli dello Stato membro destinatario, nei 'considerando' della direttiva 77/93, nella sua versione originaria, si leggeva già quanto segue:

«considerando che la soppressione dei controlli sistematici effettuati nello Stato membro destinatario può essere resa possibile qualora nello Stato membro speditore venga effettuato un controllo fitosanitario che garantisca che i prodotti sono esenti da organismi nocivi».

Un fondamentale obiettivo delle norme armonizzatrici è pertanto quello di rendere superflui i controlli nello Stato destinatario. La soluzione della questione se lo Stato membro destinatario possa esigere una *previa* autorizzazione ministeriale per l'introduzione di determinati vegetali nel proprio territorio può essere desunta dal contesto normativo della direttiva, che al riguardo non è molto chiaro.

12. Si può anzitutto partire dall'idea che l'obiettivo della piena armonizzazione è quello di far sì che le merci siano ammesse a circolare nel territorio comunitario. Ciò vale in particolare anche per le misure di protezione avverso organismi nocivi, come il batterio Erwinia amylovora, a causa del quale già nella versione originaria della direttiva 77/93/CEE, nell'allegato IV, parte A, n. 15, erano stabiliti *tassativamente* particolari requisiti per l'introduzione di vegetali e prodotti vegetali. Con la direttiva 84/378 sono state notevolmente ampliate le possibilità di adottare misure di protezione, in quanto determinati Stati membri sono stati autorizzati a sancire un provvisorio *divieto di introduzione* e ad esigere *particolari garanzie* in periodi in cui è consentito il commercio di vegetali.

13. Secondo i principi strutturali di una piena armonizzazione, gli Stati membri possono prescrivere deroghe ed eccezioni alle norme comunitarie in linea di massima soltanto nell'ambito delle autorizzazioni previste dalle stesse norme armonizzatrici. È pacifico che lo Stato membro convenuto poteva stabilire particolari requisiti sulla base del combinato disposto dell'art. 5, n. 2, e dell'allegato IV, parte B, n. 7 bis. L'unica questione è in quale modo esso possa esercitare il controllo dell'osservanza di questi requisiti. Sembra evidente che debba trattarsi di un controllo effettivo e tempestivo, in quanto in caso di mancata osservanza dei particolari requisiti sussiste un «divieto di introduzione» dei vegetali, prodotti vegetali o altri prodotti interessati [15].

14. Il sistema di controllo previsto dalla direttiva si basa in primo luogo sul fatto che i controlli fisici vengono effettuati nello Stato di spedizione (art. 6 della direttiva) e poi vengono rilasciati certificati ufficiali sui controlli effettuati (artt. 7 e 9 della direttiva). I

15 — Questa è la terminologia usata nel n. 1, seconda frase; v. anche la formulazione più chiara della norma nella versione inglese della direttiva.

controlli consentiti da parte dello Stato destinatario cominciano «al momento dell'introduzione» dei vegetali, prodotti vegetali o altri prodotti nel territorio dello Stato membro (art. 11, n. 1, prima frase).

15. Nell'interpretazione dell'art. 11 della direttiva si deve operare una netta distinzione dei controlli consentiti in controlli fisici e controlli formali. L'art. 11, n. 1, prima frase, consente l'effettuazione di controlli fisici circa l'osservanza dei divieti e delle restrizioni previsti fra l'altro nell'art. 5, sui vegetali, prodotti vegetali o altri prodotti, nonché sui loro imballaggi e sui veicoli che li trasportano. La misura dei controlli consentiti viene determinata attraverso il rinvio al n. 3. Secondo questo paragrafo, controlli ufficiali e sistematici sono permessi soltanto — a norma della lettera a), l'unica rilevante per il presente caso — se esista un serio motivo che faccia ritenere «che una delle suddette disposizioni non sia stata rispettata». In tutti gli altri casi possono effettuarsi soltanto controlli occasionali e per sondaggio.

16. Possono invece essere effettuati *sistematicamente* [16] controlli formali in base all'art. 11, n. 1, seconda frase. Se in occasione di tali controlli emergono determinate irregolarità elencate nella stessa disposizione, lo Stato membro interessato può *ricollegare* a queste — ma solo a queste — divieti e restrizioni. Il prototipo dei controlli formali è il controllo dei certificati a norma dell'art. 11, seconda frase, lett. a). Nel caso di mancata esibizione dei certificati l'importazione può essere vietata.

17. A mio avviso più ragioni depongono a favore del fatto che i controlli possono essere effettuati *solo* al momento dell'introduzione delle merci nel territorio dello Stato membro, e non, ad esempio, già qualche tempo prima sotto la forma dell'autorizzazione oggetto del ricorso. In primo luogo si deve partire dal testo dell'art. 11, n. 1, prima frase, che è chiaro in proposito. Inoltre fornisce un indizio l'articolo, soppresso soltanto con la direttiva 89/439 [17], che autorizzava divieti e restrizioni per il caso in cui i vegetali e altri prodotti non fossero introdotti nel territorio dello Stato membro attraverso i punti di entrata prescritti. L'esigenza — che è alla base di tale disposizione — di rispettare i punti di entrata prescritti consente ed impone un effettivo controllo alla frontiera

16 — L'ammissibilità di controlli sistematici deriva della formulazione dell'art. 11, n. 3, primo comma: «Oltre alle misure permesse conformemente al paragrafo 1, seconda frase, gli Stati membri possono prevedere controlli ufficiali *sistematici* (...)».

17 — Con un termine di trasposizione entro il 1° gennaio 1990.

ed eventualmente il divieto dell'introduzione della merce nel territorio in caso di inosservanza di determinate norme. La lettera b) già in vigore implica anche, a mio avviso, che non esiste un filtro *prima* dell'introduzione della merce.

18. Infine, a mio parere, anche le ultime due frasi dell'art. 11, n. 3, secondo comma, introdotte con la direttiva 88/572, depongono a favore del fatto che i controlli alle frontiere erano fino a quel momento i soli possibili, poiché prescrivono la loro progressiva riduzione ed uno spostamento dei controlli al luogo d'origine. Fra questo art. 11, n. 3, secondo comma, che nel frattempo non è più nuovissimo, ed un controllo effettivo che può eventualmente condurre a un divieto d'introduzione per inosservanza dei singoli requisiti, sussiste, come si è ammesso, un rapporto conflittuale. Ciò si può tuttavia risolvere a mio avviso nel senso che lo spostamento dei controlli è perseguito, in linea di massima, ma che tuttavia restano possibili eccezioni in determinati casi, accertati secondo il procedimento di cui all'art. 16 della direttiva.

19. In conclusione, a mio parere il governo italiano non era pertanto autorizzato in base alla direttiva a prescrivere una previa autorizzazione rilasciabile su domanda, giacché tutti i necessari controlli sono possibili e consentiti al momento dell'introduzione delle merci.

20. Il requisito illecito dell'autorizzazione non solo dev'essere considerato come una violazione della direttiva 77/93, ma costituisce inoltre una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative [18] ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 10 del regolamento n. 234/68. Secondo la costante giurisprudenza della Corte [19], in un settore giuridico completamente armonizzato non è possibile richiamarsi all'art. 36 del Trattato CEE. Lo Stato membro può invece richiamarsi solo alle deroghe previste dalle norme armonizzatrici.

Sulle spese

21. La decisione sulle spese risulta dall'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.

18 — Sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 203); sentenza 17 novembre 1992, causa C-235/91, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5917).

19 — Sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi (Racc. pag. 1555); sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629); sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit (Racc. pag. 3369); sentenza 20 settembre 1988, causa 190/87, Moormann (Racc. pag. 4689).

Conclusione

22. In base a quanto da me detto in precedenza propongo la seguente decisione.

«1) La Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per l'introduzione nel territorio italiano di vegetali sensibili al colpo di fuoco, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

— dell'art. 11, n. 1, seconda frase, della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, nonché

— del combinato disposto dell'art. 30 del Trattato CEE e dell'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura.

2) La Repubblica italiana sopporterà le spese del giudizio».