SENTENZA DELLA CORTE
20 settembre 1994 *

Nella causa C-249/92,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Eugenio de March, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie Adelaïde,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per qualsiasi importazione di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

* Lingua processuale: l'italiano.

— dell'art. 11 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 (GU 1977, L 26, pag. 20), come modificata dalle direttive del Consiglio 14 novembre 1988, 88/572/CEE (GU L 313, pag. 39), e 26 giugno 1989, 89/439/CEE (GU L 212, pag. 106),

— e 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 floricultura (GU L 55, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, facente funzioni di presidente, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray (relatore), giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 6 luglio 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 settembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 27 maggio 1992 la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per qualsiasi importazione di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

— dell'art. 11 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 (GU 1977, L 26, pag. 20; in prosieguo: la «direttiva»), come modificata dalle direttive del Consiglio 14 novembre 1988, 88/572/CEE (GU L 313, pag. 39), e 26 giugno 1989, 89/439/CEE (GU L 212, pag. 106),

— e 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 floricultura (GU L 55, pag. 1).

2 La Repubblica italiana ha adottato due provvedimenti diretti ad evitare la diffusione sul proprio territorio dell'Erwinia amylovora, un batterio comunemente chiamato «colpo di fuoco» che distrugge talune specie vegetali. Il primo provvedimento consiste nel vietare, tra il 16 aprile ed il 31 ottobre di ogni anno (periodo propizio alla diffusione del batterio), l'importazione delle specie sensibili, come consentito dall'allegato III, parte B, n. 10, della direttiva, nella versione di cui alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1984, 84/378/CEE (GU L 207, pag. 1). Per quanto riguarda il secondo provvedimento, di cui si discute nel presente ricorso, esso consiste nell'assoggettare a previa autorizzazione l'importazione di queste specie durante il resto dell'anno.

3 Il secondo provvedimento risulta dal combinato disposto dell'art. 9 e dell'allegato III, punto 17, del decreto ministeriale 5 febbraio 1991, riguardante le norme fitosanitarie relative all'importazione, esportazione e transito dei vegetali e prodotti vegetali (supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale del 20 febbraio 1991, n. 43).

4 Questa disposizione stabilisce che:

«I vegetali di cui all'allegato III, punto 17, originari dei paesi comunitari, nel periodo in cui è consentita l'introduzione, sono ammessi all'importazione su domanda e previa autorizzazione da parte del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, con la fissazione di particolari misure fitosanitarie atte a scongiurare il rischio di introduzione e di diffusione dell'Erwinia amylovora».

5 La domanda di autorizzazione deve quindi essere presentata al ministero italiano dell'Agricoltura e delle Foreste prima che i vegetali siano introdotti in Italia.

Secondo informazioni fornite da privati alla Commissione e che non sono state smentite dalla Repubblica italiana, il tempo necessario per il rilascio delle autorizzazioni può raggiungere e anche superare quattro mesi e mezzo. Finché l'autorizzazione non è stata concessa, i prodotti non possono essere importati.

6 Il punto 17 dell'allegato III, di cui alla citata disposizione nazionale, elenca le specie sensibili al «colpo di fuoco» che sono assoggettate ai provvedimenti di tutela. È indubbio che oggetto del presente procedimento sono i provvedimenti relativi a detti vegetali.

7 Questi vegetali sono i seguenti:

«Vegetali di Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem., Pyrus L., Sorbus L. diverso dal Sorbus intermedia L. e Stranvaesia Lindl., ad eccezione dei frutti e delle sementi».

8 I provvedimenti che devono essere adottati dagli Stati membri per evitare l'introduzione o la diffusione del «colpo di fuoco» nella Comunità sono stati armonizzati dalla direttiva, nella versione modificata, alla data di inizio della fase precontenziosa del procedimento (invio della lettera di diffida il 20 marzo 1990), in particolare dalle citate direttive del Consiglio 88/572 e 89/439.

9 Ai termini della direttiva lo Stato membro d'origine deve sottoporre i vegetali sul proprio territorio ad un esame minuzioso al fine di accertare l'eventuale presenza di organismi nocivi (art. 6). Se il vegetale è sano, questo Stato deve rilasciare

all'operatore economico interessato un certificato che attesti la buona condizione del prodotto e la provenienza dello stesso da una zona non contaminata [allegato IV, lett. a), punto 15, seconda colonna]. Soltanto i vegetali provvisti di tale certificato potranno essere esportati verso un altro Stato membro (art. 7, n. 2).

10 Peraltro, la direttiva autorizza o costringe, a seconda dei casi, gli Stati membri di destinazione ad adottare taluni provvedimenti al fine di assicurare la protezione dei vegetali sul proprio territorio. Pertanto, essa dispone che questi Stati possono istituire controlli diretti ad accertare se i prodotti sono stati effettivamente sottoposti all'esame richiesto nello Stato membro d'origine.

11 Questi provvedimenti sono così disciplinati dall'art. 11 della direttiva, come modificata dalle citate direttive 88/572 e 89/439:

«1. Fatte salve le disposizioni del paragrafo 3, 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, a un controllo circa l'osservanza dei divieti e delle restrizioni di cui agli artt. 3, 4 e 5. Gli Stati membri si adoperano affinché tali vegetali, prodotti vegetali o altre voci, sempreché non ne sia vietata l'introduzione ai sensi degli artt. 3, 4 o 5, siano assoggettati a divieti o restrizioni in relazione con misure fitosanitarie soltanto nei casi seguenti:

a) i certificati (...) non vengono esibiti;

b) (soppresso)

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

(...)

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:

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 e se non è già stato effettuato un esame in un altro Stato membro secondo le disposizioni contemplate nell'art. 12, paragrafo 1, lett. a).

In tutti gli altri casi, i controlli fitosanitari ufficiali compresi i controlli sull'identità sono effettuati soltanto occasionalmente per sondaggio. I controlli si considerano occasionali quando sono effettuati su non più di un terzo delle partite introdotte in provenienza da un determinato Stato membro e sono distribuiti il più armoniosa-

mente possibile nel tempo e sull'insieme dei prodotti. Gli Stati membri prendono le misure appropriate per garantire una progressiva riduzione dell'esecuzione di tali controlli alla frontiera, 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».

Sulla compatibilità della normativa italiana con la direttiva

12 La Commissione sostiene che la normativa italiana è in contrasto con l'art. 11 della direttiva in quanto, contrariamente a quanto consentito da questa disposizione, subordina ad una previa autorizzazione l'introduzione nel territorio italiano di vegetali provenienti da altri Stati membri ed in quanto questa condizione è applicata in modo sistematico a tutti i prodotti interessati, mentre la direttiva limita a casi determinati i controlli che possono essere effettuati nello Stato membro di destinazione. Il ricorso è diretto contro la condizione, in quanto tale, di una previa e sistematica autorizzazione e non contro il ritardo della competente amministrazione nel rispondere a talune domande di autorizzazione.

13 Il governo italiano sostiene che il sistema della previa autorizzazione è lecito, dato che, in primo luogo, consentirebbe di controllare il rispetto da parte degli operatori economici dei requisiti sostanziali stabiliti dalla direttiva e dato che, in secondo luogo, la facoltà di controllare i vegetali introdotti nel territorio nazionale sarebbe prevista dall'art. 11 di detta direttiva.

14 Al riguardo occorre rilevare che la direttiva mira a sopprimere progressivamente gli ostacoli agli scambi intracomunitari di vegetali, riorganizzando al contempo la vigilanza fitosanitaria che può essere svolta nei vari Stati membri interessati (ottavo 'considerando' del preambolo).

15 A tal fine essa prevede che l'esame dei vegetali dovrà essere realizzato nello Stato d'origine e stabilisce i controlli che possono essere esercitati nello Stato di destinazione e le ipotesi nelle quali questi controlli possono essere effettuati (v. precedenti punti 8-11).

16 Questi controlli e queste ipotesi sono limitati dal combinato disposto dei nn. 1 e 3 dell'art. 11 della direttiva. Il n. 1 stabilisce che gli Stati membri possono prescrivere che i vegetali siano sottoposti, al momento dell'introduzione nel loro territorio in provenienza da un altro Stato membro, ad un controllo circa l'osservanza dei requisiti stabiliti dalla direttiva. Per quanto riguarda il n. 3, esso dispone in particolare che gli Stati membri dovranno adottare provvedimenti appropriati per garantire che l'esecuzione dei controlli alla frontiera sia progressivamente ridotta, affinché i controlli possano essere effettuati soltanto nel luogo di destinazione dei vegetali o in un altro luogo provocando, per l'inoltro dei prodotti, il minor numero possibile di inconvenienti. Da questi due paragrafi risulta che i controlli autorizzati dalla direttiva possono aver luogo, al più presto, al momento dell'introduzione dei vegetali nello Stato di destinazione, vale a dire alla frontiera.

17 La necessità dell'autorizzazione del ministro dell'Agricoltura e delle Foreste prima dell'introduzione nel territorio italiano di vegetali provenienti da altri Stati membri non rientra nei provvedimenti di tutela che può adottare lo Stato membro di destinazione ai sensi della direttiva.

18 Il governo italiano obietta che la direttiva contiene requisiti sostanziali per la protezione dei vegetali, ma non istituisce alcun sistema che consenta di verificarne il rispetto. Spetterebbe agli Stati membri attuare i provvedimenti di controllo che ritengono all'uopo necessari.

19 Questa obiezione non può essere condivisa.

20 Da un lato, lo scopo della direttiva è di sopprimere gli ostacoli agli scambi, riorganizzando al contempo la vigilanza fitosanitaria nella Comunità. Dall'altro, per realizzare questo scopo viene istituito un sistema nel quale lo Stato membro d'origine verifica se i prodotti presentino i requisiti sanitari necessari, essendo rigorosamente limitati i provvedimenti ammessi nello Stato membro di destinazione. Occorre quindi considerare che la direttiva è diretta all'armonizzazione di tutti i provvedimenti di controllo riguardanti i vegetali e che pertanto non spetta più agli Stati membri adottare unilateralmente, sul piano nazionale, tali provvedimenti (v., nello stesso senso, sentenza 14 giugno 1988, causa 29/87, Dansk Denkavit, Racc. pag. 2965, punto 16).

21 Si deve ancora rilevare che l'art. 11, n. 3, della direttiva dispone, da un lato, che i controlli sistematici possono essere effettuati soltanto se esiste un serio motivo di ritenere che la direttiva non sia stata rispettata o se i vegetali sono originari di un paese terzo e, dall'altro, che in tutti gli altri casi i controlli possono essere esercitati soltanto occasionalmente, per sondaggio. I controlli si considerano occasionali quando sono effettuati su meno di un terzo delle partite introdotte provenienti da

un determinato Stato membro e sono distribuiti il più armoniosamente possibile nel tempo e sull'insieme dei prodotti.

22 Orbene, oltre al fatto che una previa autorizzazione eccede la necessità di tale controllo, destinato ad applicarsi al momento dell'importazione, questa condizione è anche in contrasto con l'art. 11, n. 3, in quanto si applica a qualsiasi importazione di vegetali e non è limitata ai prodotti provenienti da paesi terzi o a seri indizi di inosservanza della direttiva.

23 Ne consegue che la Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per qualsiasi importazione di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 11 della direttiva, come modificata dalle direttive 88/572 e 89/439.

Sulla compatibilità della normativa italiana con la libera circolazione delle merci

24 La Commissione sostiene che la condizione di una previa autorizzazione costituisce un ostacolo ingiustificato agli scambi comunitari e viola il combinato disposto dell'art. 30 del Trattato e dell'art. 10, n. 1, secondo trattino, del citato regolamento n. 234/68.

25 L'art. 10 dispone che:

«Negli scambi intracomunitari sono vietati:

— (...)

— qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente».

26 Il governo italiano riconosce che la normativa controversa ostacola gli scambi, ma ritiene che l'ostacolo sia giustificato dallo scopo di tutela dei vegetali (art. 36 del Trattato) e adeguato allo scopo perseguito: il provvedimento di cui trattasi non introdurrebbe un obbligo nuovo, ma si limiterebbe ad istituire una formalità destinata a verificare il rispetto dei requisiti stabiliti dalla direttiva.

27 Al riguardo, rinviando al precedente punto 20, è sufficiente ricordare che, diversamente da quanto sostiene il governo italiano, la direttiva ha istituito un sistema coerente ed esauriente di provvedimenti che possono essere attuati per garantire la tutela dei vegetali nella Comunità. Allorché, in applicazione dell'art. 100 del Trattato, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana e approntano procedure di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati e i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi, Racc. pag. 1555, punto 35). La stessa soluzione si applica quando una direttiva armonizza i provvedimenti necessari per la tutela dei vegetali.

28 Stando così le cose, occorre considerare che la Repubblica italiana, imponendo una previa autorizzazione per qualsiasi importazione di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), è venuta meno anche agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'art. 30 del Trattato e dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 234/68.

Sulle spese

29 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Imponendo una previa autorizzazione per qualsiasi importazione di vegetali sensibili al «colpo di fuoco» (Erwinia amylovora), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza

— dell'art. 11 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, come modificata dalle direttive del Consiglio 14 novembre 1988, 88/572/CEE, e 26 giugno 1989, 89/439/CEE,

— e 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 floricultura.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Mancini Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 settembre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente facente funzioni

G. F. Mancini

presidente di sezione