CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 2 dicembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nel corso del 1987 i servizi della Commissione ricevevano alcuni reclami, provenienti da una ditta francese, secondo cui le autorità elleniche avrebbero imposto restrizioni ingiustificate all'importazione di polli congelati provenienti dalla Francia.

Più precisamente, in tali reclami si affermava che: a) nel giugno 1987 le autorità in questione avevano confiscato 90 t di polli congelati a seguito del rilevamento di tracce di salmonelle sulla carcassa degli animali; b) nell'ottobre 1987 le medesime autorità avevano bloccato due partite di polli adducendo a pretesto un tenore in acqua superiore a quanto previsto dalla normativa comunitaria; c) nel corso dello stesso anno, infine, l'ammissione al consumo sul mercato greco di alcune partite di polli congelati era stata ritardata a più riprese.

2. A seguito dell'esame dei fatti denunciati, la Commissione, ritenendo che le misure adottate dalle autorità elleniche violassero il diritto comunitario, invitava dapprima il governo interessato a consentire l'importazione e la commercializzazione della merce; e decideva poi, dinanzi al diniego oppostogli, di dare avvio alla procedura prevista dall'art. 169 del Trattato CEE.

Nel corso della fase precontenziosa le autorità elleniche negavano decisamente di aver violato la pertinente normativa comunitaria ed affermavano di limitarsi ad applicare scrupolosamente le disposizioni della Comunità in materia sanitaria e, in loro mancanza, le disposizioni nazionali, senza peraltro praticare alcuna discriminazione fondata sul Paese d'origine dei prodotti.

3. Considerando una tale risposta insoddisfacente, la Commissione decideva di adire la Corte chiedendole di constatare che: a) vietando l'importazione di una partita di 90 t di polli congelati provenienti dalla Francia a causa della presenza di salmonelle sulla superficie di talune carcasse; b) vietando l'importazione di oltre 40 t di polli col pretesto di un tenore eccessivo di acque estranee; c) ritardando sistematicamente e ripetutamente l'importazione di più partite di polli congelati, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù

* Lingua originale: l'italiano.

della direttiva 71/118/CEE [1], della direttiva 83/643/CEE [2], come modificata dalla direttiva 87/53/CEE [3], dei regolamenti (CEE) n. 2967/76 [4] e n. 2777/75 [5], nonché degli artt. da 30 a 36 del Trattato CEE.

4. Esaminerò separatamente e nell'ordine le tre censure mosse al governo ellenico.

Quanto alla prima di esse, relativa al divieto di importazione di polli a causa della asserita presenza di salmonelle, mi sembra anzitutto necessario richiamare più dettagliatamente i fatti all'origine della presente procedura.

Come risulta dal fascicolo di causa, le autorità elleniche hanno effettivamente confiscato, nel giugno 1987, 90 t di polli, avendo riscontrato sulla merce la presenza di salmonelle dei serotipi «infantis» e «Virchow».

Una controperizia effettuata nel dicembre 1987 da un veterinario designato dalla ditta esportatrice, sulla base dell'art. 10 della direttiva 71/118/CEE [6], concludeva tuttavia nel senso che la presenza delle salmonelle riscontrata dalle autorità elleniche era dovuta con ogni probabilità ad una contaminazione *post mortem* delle carni. Secondo il perito, la differenza tra i risultati delle analisi microbiologiche effettuate in Francia (interamente negativi) e quelle effettuate in Grecia (parzialmente positivi) era da ascriversi al diverso metodo di analisi utilizzato dai veterinari greci, consistente nel prelevamento di un campione di 25 g di pelle, tessuto sottocutaneo e muscolo pettorale, rispetto al metodo utilizzato dai veterinari francesi, che prevede invece la rimozione della pelle e la cauterizzazione della superficie muscolare.

Un'ulteriore perizia effettuata su nuovi campioni, prelevati da cinquanta polli, confermava in sostanza i precedenti risultati: tracce di salmonelle venivano infatti rilevate su due campioni analizzati secondo il metodo greco, mentre i campioni analizzati secondo il metodo francese davano nuovamente risultati negativi.

5. La Commissione sottolinea anzitutto che, conformemente alla direttiva 71/118/CEE, è vietata l'importazione delle sole partite di polli nelle quali siano presenti volatili affetti da una malattia infettiva. Ora, a suo parere, la presenza di un numero limitato di salmonelle sulla superficie delle carcasse, presenza verosimilmente dovuta ad una contaminazione *post mortem*, non può far ritenere che i

1 — Direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile (GU L 55, pag. 23).

2 — Direttiva del Consiglio 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).

3 — GU L 24 pag. 33.

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 novembre 1976, recante norme comuni relative al tenore d'acqua dei galli, galline e polli congelati o surgelati (GU L 339, pag. 1).

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame (GU L 282, pag. 77).

6 — Ricordo che, come risulta dalla sentenza 22 maggio 1990, causa C-332/88, Alimenta (Racc. pag. I-2077, punto 21 della motivazione), il parere emesso dall'esperto veterinario di cui all'art. 10 della direttiva 71/118/CEE non ha efficacia decisiva e vincolante bensì rappresenta un rilevante elemento di valutazione per le autorità nazionali e per il giudice nazionale eventualmente adito.

polli siano stati contagiati da una malattia infettiva quale la salmonellosi.

Inoltre, la ricorrente sostiene che la presenza di salmonelle sulle carcasse degli animali è purtroppo un fenomeno molto diffuso nella Comunità e, d'altra parte, dalla letteratura scientifica in argomento risulterebbe che la presenza di taluni microrganismi, comprese le salmonelle, sulle carcasse dei volatili non è tale da mettere in pericolo la salute delle persone, essendo tali prodotti sottoposti, prima del consumo, ad un trattamento termico ad alta temperatura.

In attesa, o comunque in mancanza, di una fissazione sul piano comunitario di metodi di analisi microbiologici e di valori limite, sarebbe quindi irrealistico, secondo la Commissione, pretendere una totale assenza di germi sulle carcasse dei volatili.

Ne consegue, secondo la ricorrente, che l'applicazione del metodo di rilevazione delle salmonelle utilizzato in Grecia condurrebbe all'impossibilità di smerciare una considerevole percentuale della produzione comunitaria di volatili.

6. Ciò premesso, ricordo anzitutto che, al fine di facilitare il commercio intracomunitario di carni fresche di volatili, il Consiglio ha emanato, fin dai primi anni settanta, la direttiva 71/118/CEE, volta ad armonizzare le prescrizioni sanitarie dei diversi Stati membri.

Tuttavia, come la stessa Corte ha ricordato, «in attesa di un'armonizzazione più spinta, la direttiva 71/118 riserva espressamente agli Stati membri la facoltà di rifiutare l'importazione nel proprio territorio di carni di volatili da cortile che non siano idonee al consumo umano» [7]; ed infatti, l'art. 9, n. 1, della citata direttiva prevede che uno Stato membro possa vietare che nel proprio territorio siano messe in circolazione carni fresche di volatili da cortile provenienti da un altro Stato membro quando si accerti, al momento dell'ispezione sanitaria effettuata nel Paese destinatario, che dette carni non sono atte al consumo umano.

È peraltro ovvio che, nel rifiutare l'importazione della merce nel proprio territorio, lo Stato membro interessato non dovrà oltrepassare i limiti di quanto previsto dall'art. 36 del Trattato CEE, che consente l'imposizione di divieti all'importazione giustificati in particolare da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, purché tali divieti non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri.

7. A tale riguardo va precisato fin d'ora che la Commissione, come espressamente chiarito dalla stessa nel corso dell'udienza, non rimprovera alla Repubblica ellenica di utilizzare metodi di analisi o criteri discriminatori nei confronti dei prodotti importati, ma semplicemente di non aver autorizzato l'importazione di volatili che, a suo avviso, non costituiscono un pericolo per la salute delle persone.

7 — Sentenza 22 maggio 1990, Alimenta, citata, punto 17 della motivazione.

È poi utile ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tutte le volte che sussistono delle incertezze, allo stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri, in mancanza di armonizzazione, 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 [8].

8. Ciò premesso, rilevo che dall'esame della letteratura scientifica prodotta dalla Commissione e dal governo ellenico risulta effettivamente che la presenza di salmonelle sulle carcasse dei polli è un fenomeno alquanto diffuso. Tuttavia, diversamente da quanto sostenuto dalla Commissione, gli scritti in argomento sottolineano che vi è un rischio reale per la salute umana non solo qualora le salmonelle siano riscontrate nei tessuti muscolari dei volatili, ma anche, ed in misura non certo trascurabile, qualora tali microrganismi siano presenti sulla sola carcassa dell'animale.

Il pericolo di infezione per le persone può infatti derivare da un trattamento termico non appropriato, da una manipolazione delle carcasse contaminate non conforme alle norme igieniche, da una cattiva conservazione della carne cotta contaminata, oppure semplicemente dalla contaminazione dei locali, delle superfici, degli utensili e delle mani delle persone che sono venute in contatto con le carcasse infette.

Il pericolo di una contaminazione, che aumenta in presenza di particolari condizioni climatiche che favoriscono il moltiplicarsi delle salmonelle, può essere poi particolarmente grave nell'ipotesi di utilizzazione dei volatili in ingente quantità, come avviene normalmente nelle mense di scuole, ospedali, prigioni, ecc.

Inoltre, come è intuibile, i rischi di infezione sono particolarmente preoccupanti per talune fasce della popolazione come i bambini, le persone anziane o le persone il cui sistema immunitario è indebolito, categorie, queste, che rischiano di essere contagiate anche da una dose relativamente ridotta di salmonelle.

9. Le considerazioni sopra svolte, circa il rischio che comporta la presenza di salmonelle sulle carcasse dei volatili, sono peraltro confermate dalla circostanza che la Commissione, da un lato, sembra riconoscere che, anche per quel che riguarda la presenza di salmonelle sulla superficie delle carcasse, taluni valori limite devono comunque essere rispettati (punto 7 del ricorso); e, dall'altro, ha abbandonato il precedente orientamento consistente nel voler stabilire dei valori limite di salmonelle consentiti negli scambi intracomunitari, indirizzandosi piuttosto verso una politica di prevenzione e quindi di riduzione della presenza di salmonelle negli allevamenti, accompagnata da una campagna di educazione del consumatore (risposta della Commissione al terzo quesito rivolto dalla Corte).

10. Alla luce di quanto detto, mi sembra che le autorità elleniche potevano legittimamente

8 — Sentenza 6 giugno 1984, causa 97/83, Melkunie (Racc. pag. 2367, punto 18 della motivazione); sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445, punto 16 della motivazione); sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, Biologische Produkten (Racc. pag. 3277, punto 12 della motivazione).

temere che l'importazione dei polli in questione fosse suscettibile di mettere in pericolo la salute delle persone, mentre non è a mio avviso ragionevole pretendere che tali autorità espongano la popolazione ad un rischio sia pure limitato e conseguente ad una non corretta manipolazione dei volatili.

11. Né trovo convincenti le affermazioni della Commissione secondo cui nel caso di specie le autorità veterinarie elleniche avrebbero rilevato la presenza di sole 6 salmonelle su 6 polli e che, pertanto, il numero di salmonelle riscontrato nelle partite considerate sarebbe al di sotto della soglia di pericolosità.

Tali affermazioni non appaiono infatti fondate su alcun elemento obiettivo e, al contrario, il governo greco ha precisato che il metodo di analisi utilizzato nella specie comporta un arricchimento, il che rende impossibile una precisa quantificazione delle salmonelle presenti sulle differenti carcasse. Ad avviso della convenuta, il metodo più appropriato per garantire la non nocività del prodotto consiste invece nell'accertare l'assenza di salmonelle in relazione ad un peso o ad una superficie data.

12. A ciò si aggiunga che, come risulta dalla risposta della Commissione al primo quesito rivolto dalla Corte, la Grecia non è l'unico paese della Comunità ad effettuare controlli sulla pelle dei volatili e che lo stesso governo francese, intervenuto a sostegno della ricorrente, riconosce che le autorità sanitarie elleniche hanno il diritto, in mancanza di prescrizioni comunitarie in materia, di procedere alle analisi su campioni formati da un miscuglio di pelle e muscolo (memoria di intervento, pag. 4).

13. Con la seconda censura la Commissione fa carico alle autorità elleniche di aver opposto ingiustificati ostacoli all'importazione di due partite di polli, adducendo a pretesto un eccessivo tenore di acqua estranea.

Per ben comprendere la portata dell'addebito è qui necessario richiamare la disposizione del regolamento n. 2967/76 di cui viene lamentata la violazione.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento in questione:

«1. Il primo controllo del tenore d'acqua può essere effettuato secondo la tecnica di accertamento rapido di cui all'allegato II.

Qualora esista motivo di ritenere che, durante la preparazione, siano state utilizzate sostanze aventi per effetto di aumentare la ritenzione di acqua nel pollame, la determinazione del tenore d'acqua è effettuata direttamente secondo uno dei metodi d'analisi descritti negli allegati III e IV, a scelta della Stato membro.

Se il controllo effettuato secondo la tecnica di accertamento rapido dà un risultato uguale o inferiore al valore fissato nell'allegato II, punto 7, si presume che il pollame sia conforme al presente regolamento.

2. Se i risultati del controllo effettuato secondo la tecnica di accertamento rapido superano il limite fissato nell'allegato II, punto 7, ovvero, se il controllo secondo questa tecnica non ha luogo, si procede ad un'analisi chimica secondo uno dei metodi di cui agli allegati III e IV, a scelta dello Stato membro.

Se i risultati del controllo effettuato secondo uno dei metodi di analisi di cui agli allegati III e IV superano i limiti tollerati, il pollame è considerato non conforme al presente regolamento. Tuttavia, in tal caso, il detentore del pollame può chiedere che si proceda ad un'analisi contraddittoria, da effettuarsi secondo lo stesso metodo».

14. La Commissione, sia nel corso della fase precontenziosa che nel ricorso, ha rimproverato alle autorità elleniche di aver proceduto utilizzando successivamente due diversi tipi di analisi, ossia, dapprima il metodo di accertamento rapido di cui all'allegato II e poi il metodo descritto all'allegato III del regolamento in questione.

Secondo la Commissione, poiché i risultati del controllo effettuato con la tecnica dello sgocciolamento (descritta nell'allegato II) non avevano superato i limiti stabiliti, la merce in questione avrebbe dovuto essere considerata conforme alla normativa comunitaria, senza che fosse necessario effettuare un secondo controllo secondo il metodo dell'allegato III.

La ricorrente aggiunge che, in ogni modo, anche se le autorità elleniche avessero avuto il diritto di procedere ad un'analisi complementare, esse avrebbero dovuto rispettare, diversamente da quanto avvenuto, i metodi di procedura e di calcolo previsti dall'allegato III.

15. Quanto al primo punto, rilevo che, come risulta dal fascicolo di causa, il governo ellenico ha negato con decisione, fin dalla fase precontenziosa, di aver proceduto a due analisi successive secondo metodi diversi ed ha sottolineato invece di aver applicato, tanto per la prima che per la seconda analisi, il metodo descritto all'allegato III. L'esame della partita controversa di volatili secondo il metodo di cui all'allegato II avrebbe avuto luogo nel contesto di una nuova analisi della partita considerata ed unicamente su richiesta del perito, cui era stato peraltro precisato che il risultato di una tale analisi non sarebbe stato comunque considerato rilevante giacché per la prima analisi era stato applicato il diverso metodo dell'allegato III.

16. In presenza di tale affermazione, non adeguatamente contestata dalla Commissione, cui incombe, è bene ricordarlo, l'onere di provare l'esistenza della violazione denunciata [9], non resta che respingere anche tale censura.

Né ritengo che la Corte possa prendere in esame l'ulteriore argomentazione, avanzata dalla Commissione in udienza, secondo cui le autorità elleniche non avrebbero comunque dovuto, senza giustificato motivo, effettuare il primo controllo utilizzando la tecnica di accertamento dell'allegato III. In tale modo la Commissione muta infatti completamente l'oggetto della propria censura, il

9 — V. da ultimo sentenza 17 novembre 1992, causa C-157/91, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-5899, punto 12 della motivazione).

che, come è noto, non è consentito dalle norme che regolano il procedimento dinanzi alla Corte.

17. Del pari, l'affermazione della Commissione secondo cui le autorità elleniche, nell'applicare il metodo di cui all'allegato III, non avrebbero rispettato le prescritte norme tecniche non appare sufficientemente provata, a fronte delle puntuali precisazioni del governo ellenico che contesta in particolare alla Commissione, con riferimento al calcolo del valore medio del tenore di proteine, di essersi limitata a menzionare i dati riscontrati su di un solo campione, mentre, per quel che riguarda le altre sei carcasse analizzate, nessuno dei valori accertati supera lo scarto consentito dal metodo ISO 937. Inoltre, aggiunge la convenuta, se si determina il risultato partendo dai sei polli in questione, il lotto esaminato supera comunque i limiti previsti dall'allegato III del regolamento n. 2967/76.

18. La Commissione lamenta infine, e vengo così al terzo addebito mosso al governo ellenico, il verificarsi di ritardi sistematici e ripetuti all'importazione di varie partite di polli congelati.

In particolare, secondo la ricorrente, le autorità elleniche avrebbero ritardato, nell'ottobre 1987, rispettivamente di due e di quattro settimane l'importazione di due partite di merce di circa 22 t ciascuna; nel luglio precedente esse avrebbero ritardato di due settimane una partita di 216 t; ed avrebbero infine bloccato per circa un mese, nell'aprile dello stesso anno, una partita di 112 t.

19. La censura mossa dalla Commissione si fonda essenzialmente sull'art. 30 del Trattato CEE e sull'art. 6 della direttiva 83/643/CEE, come modificato dalla direttiva 87/53/CEE, ai cui sensi gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che i tempi d'attesa causati dai vari controlli e formalità non superino il tempo necessario alla loro buona esecuzione. A tal fine, essi organizzano gli orari d'intervento dei servizi che devono effettuare i controlli ed espletare le formalità, l'organico disponibile, nonché le modalità pratiche di trattamento delle merci e dei documenti connessi all'espletamento dei controlli e delle formalità, in modo da ridurre al minimo i tempi di attesa nello svolgimento del traffico.

20. Dirò subito che, anche in relazione a quest'ultima censura, gli addebiti della ricorrente non appaiono fondati su elementi di prova sufficientemente solidi ed anzi si ha la sensazione che, avendo deciso di intraprendere una procedura di infrazione mirante a contestare essenzialmente i metodi di controllo delle autorità elleniche relativi alle salmonelle ed al tenore di acque estranee, la Commissione si sia poi limitata ad aggiungere agli addebiti principali alcune ulteriori doglianze avanzate dall'esportatore in questione.

Ed infatti, per quel che riguarda i ritardi relativi al lotto di 216 t ed ai due lotti di circa 22 t ciascuno, non mi sembra che la Commissione abbia avanzato alcun elemento atto a smentire le affermazioni del governo ellenico secondo cui i ritardi sarebbero stati causati dalla circostanza che i polli in questione avevano un tenore eccessivo di acque e che si era quindi resa necessaria l'apposizione delle relative etichette, operazione che incombe ai

rappresentanti dello speditore (art. 2 del regolamento n. 2785/80) [10].

La Commissione riconosce anzi che le conclusioni delle autorità elleniche potrebbero essere accolte se il controllo del tenore d'acqua fosse correttamente effettuato e se il suo risultato eccedesse il limite fissato dalla normativa comunitaria, ma sostiene, senza avanzare tuttavia alcun elemento di prova, che ciò non si sarebbe verificato nel caso di specie.

21. È poi vero che, per quanto riguarda una delle partite di 22 t, le autorità elleniche hanno giustificato il ritardo con la motivazione che l'apparecchio utilizzato per l'esame di cui all'allegato III del regolamento n. 2967/76 era guasto, il che ha richiesto la sostituzione dell'apparecchiatura.

Tuttavia, anche se è pacifico che incombe allo Stato membro interessato organizzare le operazioni di controllo in maniera tale da evitare ostacoli ingiustificati e da ridurre al minimo i tempi d'attesa, non mi sembra che, in mancanza di altri elementi atti a testimoniare una negligenza delle autorità nazionali, si possa ritenere che uno Stato abbia violato la direttiva 83/643/CEE o l'articolo 30 del Trattato per il solo fatto che, a seguito di un guasto episodico di un'apparecchiatura, vi siano stati dei ritardi nell'importazione delle merci.

A tale proposito mi sembra utile ricordare che, come emerge dal fascicolo di causa, il lotto in questione aveva già subito un primo esame con il metodo di cui all'allegato III e che, dovendosi effettuare una controperizia, era necessario utilizzare, conformemente a quanto disposto dall' art. 4, n. 2, del regolamento n. 2967/76, il medesimo metodo di analisi.

22. Resta poi il lotto di 112 t, bloccato per circa un mese nell'aprile 1987. In tale caso, effettivamente il ritardo non sembra essere giustificato da alcuna valida motivazione ed il governo ellenico ha fornito in proposito risposte vaghe e comunque non soddisfacenti, asserendo che la merce in questione non era fornita di una corretta etichettatura ma aggiungendo, al contempo, che il sopraggiungere delle vacanze pasquali aveva potuto allungare l'attesa.

Se è a mio avviso chiaro che vi è stato in tale specifica occasione un ingiustificato ritardo nell'importazione della merce, non mi sembra tuttavia che, in presenza di questo unico episodio, si possa ritenere che il governo ellenico abbia ritardato in maniera sistematica e ripetuta l'importazione di varie partite di polli ed abbia quindi violato la direttiva 83/643/CEE o l'art. 30 del Trattato.

Con riferimento in particolare a tale ultima norma, ricordo infatti che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, una prassi amministrativa, per costituire una misura vietata dall'art. 30, dev'essere in una certa misura costante e generale [11].

10 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 ottobre 1980, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2967/76 (GU L 288, pag. 13).

11 — Sentenza 9 maggio 1985, causa 21/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 1355, punto 13 della motivazione); sentenza 18 dicembre 1986, causa 35/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 545, punto 11 della motivazione).

23. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, suggerisco pertanto alla Corte di:

«1) respingere il ricorso;

2) condannare la Commissione alle spese;

3) dichiarare che il governo francese, parte interveniente, sopporterà le proprie spese».