Causa 35/84

Commissione delle Comunità europee
contro
Repubblica italiana

« Controlli sanitari effettuati sulle cagliate importate »

Massime

Libera circolazione delle merci — Restrizioni quantitative — Misure d'effetto equivalente — Controlli sanitari all'importazione di cagliate — Immobilizzo dei trasporti al confine, durata eccessiva della procedura d'ammissione e negligenza nella comunicazione delle decisioni di non ammissione — Tendenza o prassi generale — Mancanza di prova — Casi isolati giustificati da motivi di tutela sanitaria

(Trattato CEE, artt. 30 e 36; regolamento del Consiglio n. 804/68, art. 22, n. 1)

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARLO OTTO LENZ
dell'8 maggio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A. La presente controversia verte su asserite restrizioni all'importazione in Italia di cagliate provenienti dalla Repubblica federale di Germania e sulla domanda diretta a far dichiarare che la Repubblica italiana, per tale motivo, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del trattato CEE (a norma del quale sono vietate le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente) e dall'art. 22 del regolamento (CEE) n. 804/68 « relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari » (GU 1968, L 148, pag. 13 e seguenti) che contiene una dizione corrispondente.

* Traduzione dal tedesco.

La controversia risale ad una serie di reclami di imprese tedesche relativi a lunghi controlli al confine, in base ai quali la Commissione ha ritenuto che all'importazione di prodotti di tal genere venissero effettuati in Italia *sistematici* controlli sanitari (il che, com'è noto, in base alla giurisprudenza della Corte non è più ammissibile).

In primo luogo, con telescritto 21 giugno 1982, il direttore generale per l'agricoltura si è riferito a due episodi in cui autocarri con prodotti lattiero-caseari sarebbero stati bloccati per parecchi giorni al confine per controlli. Esso criticava inoltre il fatto che le decisioni sull'ammissione dei prodotti importati sarebbero state prese solo una settimana dopo (o anche più) che si erano conosciuti i risultati delle analisi e che — in caso di rifiuto di ammissione di prodotti — la conferma per iscritto non sarebbe stata fornita o sarebbe stata fornita solo dopo mesi.

Invitata a pronunciarsi su queste contestazioni, la *rappresentanza permanente d'Italia* dichiarava, in data 5 luglio 1982, che, in mancanza di norme comunitarie relative ai requisiti igienici da stabilire per le cagliate, erano stati effettuati in questo senso in Italia controlli a *sondaggio*, però non sistematici. In tali occasioni sarebbero stati riscontrati nelle forniture di diverse latterie tedesche (le cui spedizioni sarebbero state perciò controllate anche in seguito) valori di « escherichia coli » incompatibili con le norme dell'OMS. Detti controlli, ai quali, per i motivi riferiti, non si sarebbe potuto del tutto rinunciare, avrebbero necessariamente comportato ritardi per le importazioni dal momento che le analisi richiederebbero normalmente 4 giorni lavorativi. La sosta al confine derivantene potrebbe tuttavia essere ridotta se gli importatori interessati si impegnassero ad attenersi alle disposizioni del ministero italiano della Sanità, in base alle quali le merci sotto controllo possono proseguire verso le località di destinazione (in vincolo sanitario). Inoltre i controlli potrebbero essere notevolmente ridotti se le autorità tedesche — come richiesto da parte italiana — disponessero che le cagliate — come prescritto in Italia (vedi circolare ministeriale 15 dicembre 1978) — fossero prodotte solo con latte trattato termicamente e se venisse attestato, mediante un certificato veterinario, oltre al resto, anche il fatto che gli stabilimenti di produzione sono autorizzati ufficialmente e che nella produzione di cagliate (in conformità al divieto contenuto nella legge italiana 11 aprile 1974) non è stato impiegato latte in polvere o caseina.

Non soddisfatta di questi chiarimenti, con lettera 7 marzo 1983, la Commissione avviava un procedimento ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE muovendo quattro addebiti:

1) I controlli sanitari (che in base alla giurisprudenza della Corte andrebbero, in linea di principio, considerati come misure ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE) non sarebbero affatto necessari in relazione al prodotto di cui trattasi e pertanto non sarebbero neppure giustificabili in base all'art. 36 del trattato CEE, poiché le cagliate importate sarebbero destinate alla produzione di formaggi e subirebbero quindi un trattamento termico che eliminerebbe i batteri ancora contenuti in esse. I controlli censurati andrebbero ritenuti discriminatori anche perché controlli equivalenti non sarebbero contemplati per le cagliate italiane.

2) Inoltre veniva contestato il fatto che, in caso di controlli, degli autocarri sarebbero stati bloccati alla frontiera e che non si sarebbe loro permesso di proseguire verso il luogo di destinazione onde evitare il deterioramento dei prodotti.

3) Veniva poi contestata la durata del procedimento di ammissione (le analisi eventualmente necessarie non potrebbero durare più di 4 giorni, inclusi anche i fine settimana) e si censurava il fatto che al riguardo non sarebbe stata immediatamente presa una decisione sull'ammissione dei prodotti importati.

4) Veniva infine ancora contestato che in caso di non ammissione dei prodotti importati non verrebbe fornita *per iscritto*, o verrebbe comunicata con notevole ritardo, la relativa conferma laddove la necessità di una immediata conferma per iscritto sarebbe avvalorata dalla constatazione che solo così potrebbero essere prese le misure necessarie (come ad esempio migliorare le tecniche di produzione o adire le vie legali).

Non avendo la Commissione ricevuto *alcuna risposta* a questa lettera, nella quale venivano anche richieste diverse informazioni (tra l'altro sui procedimenti di campionamento e di analisi e sulle conclusioni da trarre dai risultati delle analisi) essa emetteva, in data 26 ottobre 1983, un parere motivato contenente addebiti analoghi.

Il 9 febbraio 1984, la Commissione — dal momento che era rimasta senza esito la sua richiesta di prendere le misure necessarie entro un mese dalla notifica del parere motivato — ha infine adito la Corte di giustizia chiedendole di dichiarare che la Repubblica italiana, imponendo restrizioni alle importazioni di cagliate da un altro Stato membro, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del trattato e dall'art. 22, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68.

B. Su questo ricorso, il cui rigetto con condanna alle spese viene chiesto dalla convenuta Repubblica italiana, esprimo il seguente parere.

1. Va constatato innanzitutto che delle *quattro* censure — quali risultano dalla descrizione della fase precontenziosa — da essa mosse nella controversia, la Commissione ha dichiarato, nella replica, di ritirare quella relativa all'illegittimità di controlli *sistematici* all'atto dell'importazione di cagliate.

Ciò è avvenuto — ed invero chiaramente a ragione — innanzitutto in seguito al riconoscimento che nulla osta a controlli *sporadici* con determinate finalità e, in secondo luogo, in base alla non confutata affermazione del governo italiano, secondo cui vi sarebbe stato più volte motivo di constatare che le cagliate importate dalla Repubblica federale di Germania non erano in istato ineccepibile e pertanto le forniture delle latterie interessate erano state sottoposte a controlli *a sondaggio*. Rilevanti al riguardo sono stati in particolare i dati forniti dal governo italiano secondo cui delle oltre 10 000 partite di formaggi importate nel 1982 (comprese le partite di cagliate) solamente 84 erano state sottoposte a controlli.

Dunque, la possibilità di imputare alla Repubblica italiana una violazione del trattato sotto il profilo delle disposizioni precitate dipende oramai soltanto dall'esame delle altre tre censure menzionate che passo ora a trattare.

2. Il metro di misura da adottare in materia è stato chiarito dalla giurisprudenza già da tempo. Già nella sentenza in causa 8/74 è stato dichiarato che va considerata misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, « ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in po-

tenza, gli scambi intracomunitari » (Racc. 1974, pag. 852, punto 5 della motivazione). Va ricordata altresì la sentenza in causa 35/76 (Racc. 1976, pag. 1871 e seguenti) secondo cui controlli sanitari all'atto dell'importazione — sistematici o no — costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e possono essere giustificati solamente a norma dell'art. 36 (il che significa che devono limitarsi allo stretto necessario e non possono comportare ostacoli sproporzionati). Riveste inoltre interesse la sentenza in causa 42/82 [1] (vertente su controlli all'atto dell'importazione di vini). In questo caso è stato rilevato in particolare che controlli del genere — a causa degli indugi e delle maggiori spese di magazzinaggio che possono determinare per gli importatori — sono atti a rendere più difficili le importazioni ed è stato altresì sottolineato che — per quel che riguarda le analisi a campione — la circostanza che i trasporti siano bloccati alla frontiera finché non siano noti i risultati delle analisi costituisce un *ostacolo sproporzionato* per le importazioni.

3. Per quel che riguarda poi la censura secondo cui, in occasione dell'importazione di cagliate e dei relativi controlli sporadicamente eseguiti, degli autocarri sarebbero stati bloccati alla frontiera per più giorni anziché poter proseguire il viaggio sotto vincolo doganale onde evitare un deterioramento delle derrate, va rilevato che una simile pratica costituirebbe un'infrazione all'art. 30 del trattato CEE poiché chiaramente idonea a scoraggiare le importazioni da parte delle imprese. Non sarebbe neppure possibile concludere, dal limitato numero dei casi citati dalla Commissione, nel senso dell'insostenibilità della censura, in quanto per l'applicazione dell'art. 30 — come è già stato ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza — non viene affatto in rilievo la portata *sensibile* di un ostacolo all'importazione.

È però dubbio che l'esistenza di una simile violazione del trattato sia effettivamente e sufficientemente certa.

Il governo italiano ha sostenuto al riguardo che se in alcuni casi si sono effettivamente verificate soste alla frontiera troppo prolungate, dovute al prelievo di campioni, ciò va addebitato unicamente alla decisione degli importatori interessati e non alle competenti autorità doganali. Esso rinvia in merito a una nota del ministero della Sanità italiano del 31 ottobre 1975, da cui risulterebbe che, in caso di prelievo di campioni, qualora l'importatore lo desideri, il trasporto potrebbe essere proseguito sotto controllo doganale fino al luogo di destinazione. Tuttavia, da un esame più approfondito della nota (che ci è stata prodotta su richiesta), non risulta affatto che essa sia chiaramente nel senso inteso dal governo italiano bensì — in terzo luogo — si può semplicemente affermare che le partite sottoposte a prelievo di campioni vengono bloccate alla frontiera o vengono inoltrate — sotto vincolo sanitario — al luogo di destinazione. In base alla nota stessa sembra dunque che il veterinario competente disponga di un potere discrezionale per il cui esercizio non sia stato fissato alcun criterio. Da essa non risulta quindi affatto certo che sia possibile in ogni caso il proseguimento del trasporto a richiesta dell'importatore e pertanto l'infondatezza della censura mossa dalla Commissione può difficilmente essere provata in base al solo rinvio a detta nota.

Da parte sua la Commissione si richiama, nel presente contesto, a due casi da essa citati nel telex 21 giugno 1982 (allegato 1 al ricorso) e cioè quello di un autocarro della

1 — Sentenza 22 marzo 1983, causa 42/82 Commissione delle Comunità europee/Repubblica francese, Racc. 1983, pag. 1013.

Molkereizentrale Süd, di Norimberga, che sarebbe stato bloccato alla frontiera dal 27 maggio 1982 al 3 giugno 1982, ossia una settimana, e quello di quattro autocarri della Milchwerkes Jäger, di Haag, bloccati alla frontiera il 7 giugno 1982 ed inviati al deposito frigorifero solamente dopo tre giorni. Essa ricorda inoltre — come si ricava altresì da detto telex — di aver già informato le autorità italiane, con lettera 26 marzo 1982, in merito al caso di un trasporto di *formaggio* francese bloccato ad Aosta. Essa rinvia ancora ad una lettera della Molkereizentrale Süd del 17 novembre 1983 (allegato 2 al ricorso) da cui si potrebbe dedurre che una partita di *formaggio* avrebbe dovuto essere richiamata in Germania per l'eccessiva durata delle analisi.

Se si ritiene — come va fatto — che alla Commissione spetti l'onere della prova per le censure da essa mosse, tuttavia, a fronte delle affermazioni del governo italiano che nega energicamente l'esistenza di un'infrazione nel comportamento dei propri uffici, è difficile ammettere che la Commissione sia riuscita, nella maniera suesposta, fornire la prova di una violazione del trattato.

Al riguardo è importante innanzitutto notare che gli ultimi due casi citati riguardavano trasporti di *formaggio* e non possono quindi essere considerati esempi adeguati in una controversia che riguarda unicamente l'importazione di *cagliate*, un prodotto semilavorato facilmente deperibile. In secondo luogo bisogna riconoscere — e ciò vale per tutti e quattro i casi citati — che dai documenti a cui si è fatto riferimento in corso di causa non è possibile desumere chiaramente che la sosta alla frontiera dipendesse da un ordine delle autorità italiane e non per esempio dalla propria iniziativa degli importatori. Vero è che al riguardo non può essere pienamente respinta l'osservazione della Commissione secondo cui sarebbe difficile immaginare che gli importatori — tenuto conto dei costi connessi a una sosta alla frontiera, del pericolo di deterioramento del carico e dell'incertezza relativa alla durata di un controllo — abbiano spontaneamente rinunciato alla possibilità di proseguire il trasporto fino al luogo di destinazione in conformità alla citata nota. Ciò non è tuttavia certo da escludere in quanto per una simile decisione potrebbero aver rilevanza anche le attese per i risultati delle analisi così come anche la distanza del luogo di destinazione dalla frontiera può far sembrare consigliabile desistere dalla prosecuzione del trasporto. Inoltre è comunque interessante — come ha mostrato il governo italiano — il fatto che in altri 16 casi, di cui mi occuperò ancora fra poco, dopo il prelievo di campioni vi sia stata effettivamente una prosecuzione del trasporto fino al luogo di destinazione.

Pertanto va constatato che la censura secondo cui le partite di cagliate sarebbero state ingiustamente *bloccate* alla frontiera troppo a lungo *non è sufficientemente provata* e che su questo punto non è possibile accogliere la domanda della Commissione la quale, tenuto conto della strenua difesa del governo italiano, avrebbe dovuto procurarsi prove convincenti presso gli interessati.

4. Viene inoltre mossa la censura secondo cui in alcuni casi le analisi a campione sarebbero durate eccessivamente (in quanto si potrebbe ammettere tutt'al più che l'esecuzione delle analisi richieda quattro giorni compresi i fine settimana) e secondo cui poi le decisioni in merito all'ammissione o meno delle partite interessate sarebbero state prese spesso soltanto dopo settimane.

È senz'altro evidente che una simile prassi, in quanto causa di incertezza del diritto nonché di considerevoli costi per gli importatori, può avere un effetto di ostacolo alle

importazioni e pertanto va considerata una violazione delle norme innanzi citate; al riguardo, contrariamente all'opinione del governo italiano, non viene in rilievo l'*intento* di ostacolare le importazioni.

Del resto, su questo punto non vanno neppure ravvisati problemi per quel che riguarda le prove. Innanzitutto si può far rinvio, al riguardo, al documento accluso al ricorso (allegato II) da cui risulta che il 7 settembre 1983 venivano prelevati dei campioni, che essi venivano inviati all'analisi il 12 settembre 1983, e che dopo comunicazione dei risultati delle analisi all'autorità doganale (24 settembre 1983), veniva emanata una decisione, da parte del competente veterinario, all'inizio del mese seguente. In proposito si può altresì rinviare ad un documento accluso alla replica (secondo il quale veniva eseguito un prelievo il 29 settembre 1982, il 15 ottobre 1982 veniva comunicato che il veterinario competente, prima di prendere una decisione sullo svincolo delle merci, doveva consultare gli uffici di Roma, e lo sdoganamento avveniva il 30 ottobre 1982). Non ultima, è interessante a tal fine anche una tabella prodotta dal governo italiano e relativa a 16 ispezioni di questo tipo in base alla quale i prelievi venivano eseguiti fra il 3 e il 16 giugno 1982 e le relative decisioni venivano prese solamente fra il 23 e il 25 giugno 1982.

Scarsamente idonea come giustificazione sarebbe l'osservazione in proposito del governo italiano secondo cui per quel che riguarda i casi riportati nella citata tabella si tratterebbe di situazioni particolari (in cui per la mancanza di precisi valori limite il veterinario di frontiera non poteva decidere da solo ma — ai sensi della circolare 31 ottobre 1975 — doveva interessare il ministero della Sanità a Roma). Infatti, quand'anche non si voglia scorgere un'infrazione già nell'omissione di una tempestiva precisazione dei valori limite consentiti, resta però in ogni caso la constatazione che una più breve procedura di decisione è indispensabile onde evitare ostacoli all'importazione. È inoltre emerso che la situazione contestata ha continuato a sussistere nell'autunno del 1982 e persino nell'anno seguente, cioè in un periodo in cui, in seguito all'adozione delle necessarie precisazioni, le procedure di decisione avrebbero potuto da tempo essere abbreviate.

Per quel che riguarda questo punto va quindi accolta la tesi della Commissione e riconosciuta l'esistenza di una trasgressione dell'art. 30 del trattato CEE e dell'art. 22 del regolamento n. 804/68. Tale constatazione è del resto inevitabile anche alla luce dell'affermazione del governo italiano secondo cui in seguito ad accordi raggiunti tra autorità tedesche ed autorità italiane (in ordine ai criteri, ai metodi di analisi ed alle procedure di controllo da applicare) la problematica sarebbe stata nel frattempo disciplinata in modo soddisfacente per cui sarebbero da escludere ulteriori ostacoli all'importazione del tipo descritto. Infatti i particolari di questa normativa non sono sinora stati resi noti — neanche alla Commissione — e nella trattazione orale è stato al riguardo affermato solamente che una formalizzazione degli accordi avrebbe avuto luogo ancor prima della fine di aprile del 1985.

5. Infine la Commissione ha ritenuto di poter muovere ancora una censura in tal senso e cioè quella della mancanza (o dell'invio con grave ritardo) di una comunicazione *scritta* all'importatore interessato nel caso di non ammissione all'importazione di cagliate. Essa ha rinviato in merito, nella sua lettera di contestazione degli addebiti, al caso della Molkereizentrale Süd di Norimberga che dopo comunicazione verbale della non ammissione all'importazione *nel novembre 1979*, riceveva una conferma scritta solamente *nel giugno 1980* nonché all'altro caso della Milchwerke Jäger che, dopo la non

ammissione all'importazione nel giugno 1982, non aveva ancora ricevuto conferma scritta nel gennaio 1983.

Sotto questo profilo si deve sicuramente concludere che in caso di non ammissione di un'importazione, e quindi di violazione dell'importante diritto alla libera circolazione delle merci, appare indispensabile una immediata e motivata comunicazione scritta all'interessato. Anche se ciò non è espressamente contemplato dal diritto comunitario, rimane però la constatazione che ciò risponde a un principio generale del diritto amministrativo nel caso di emanazione di provvedimenti amministrativi negativi. Va altresì riconosciuto che il mancato rispetto di questo principio, e cioè l'omessa indicazione, in forma precisa, dei motivi che hanno determinato il rifiuto dell'importazione, i quali possono permettere agli interessati di decidere sull'opportunità di adire le vie legali o di prendere altre misure adeguate (per esempio sotto il profilo del miglioramento della produzione onde conformarsi ai requisiti vigenti in Italia, non stabiliti in linea generale), provoca una mancanza di certezza del diritto — di ostacolo alle importazioni — o anche rincari delle importazioni (in quanto i produttori stranieri, ignorando quali siano esattamente i requisiti igienici italiani, possono essere spinti a miglioramenti eccessivi dei loro prodotti).

Appare senz'altro dubbio — alla luce della strenua difesa della convenuta — che sia veramente fondato imputare a quest'ultima di aver ripetutamente *omesso in generale* tale conferma scritta nel caso di non ammissione di importazioni. Vero è che al riguardo può non apparire del tutto convincente il suo rinvio a comunicazioni effettuate agli altri Stati membri e alla Commissione (che del resto sono state effettuate mesi dopo) poiché da esse non è possibile ricavare — come la Commissione ha asserito — che corrispondenti comunicazioni siano state effettuate anche agli importatori interessati. Il governo italiano sostiene però a ragione che a questo proposito l'onere della prova grava sulla Commissione e che quest'ultimo può essere difficilmente considerato come adempiuto tramite i due riferimenti — non molto precisi (e pertanto non verificabili) — contenuti nella lettera di comunicazione degli addebiti. Inoltre, da altri documenti prodotti si può ricavare che anche dei verbali relativi al prelievo di campioni contenevano motivazioni del rifiuto di importazioni. Orbene, ciò potrebbe soddisfare al requisito della comunicazione scritta, da stabilire nell'interesse della libera circolazione delle merci, qualora — come il governo italiano ha assicurato — essi vengano inviati agli imprenditori interessati (vedi ad esempio il verbale 7 settembre 1983 e la lettera della Molkereizentrale Süd del 17 novembre 1983). Non esiste quindi alcun motivo per dichiarare una violazione del trattato per *mancanza* di decisioni di rifiuto motivate per iscritto.

Non si può invece fare a meno di riconoscere la fondatezza della censura della Commissione nella misura in cui riguarda la *tempestività* di tali comunicazioni. Sotto questo profilo non vi è alcun motivo per dubitare della giustezza degli addebiti della Commissione di cui alla lettera 7 marzo 1983. Inoltre si può far riferimento al riguardo a quanto già accertato relativamente alla precedente censura. Per il resto riterrei altresì che in questo caso non possa valere come giustificazione l'accenno a difficoltà pratiche dovute al fatto che i trasporti talvolta rimangono bloccati alla frontiera sino al termine delle analisi, talvolta vengono proseguiti fino al luogo di destinazione oppure addirittura vengono rinviati al luogo di

origine. Tali circostanze non escludono di certo il fatto che le decisioni di rifiuto dell'importazione avrebbero potuto essere comunicate agli interessati più sollecitamente di quanto emerso nel presente procedimento.

6. Per concludere, va pertanto constatato che la censura mossa dalla Commissione appare fondata in quanto, all'atto delle importazioni di cagliate in Italia, in seguito a controlli a campione, le decisioni sull'ammissione od il rifiuto dell'importazione sono state ripetutamente emanate con inammissibile ritardo e — nel caso di rifiuto — le conferme motivate per iscritto non sono state comunicate immediatamente. Sotto questo riguardo va imputata alla Repubblica italiana una trasgressione dell'art. 30 del trattato CEE e dell'art. 22 del regolamento n. 804/68.

7. Per quel che riguarda la decisione sulle spese, va ancora detto quanto segue: la Commissione ha ritirato la prima censura — relativa a controlli sistematici — in seguito alla dettagliata confutazione formulata dalla Repubblica italiana nel controricorso. Tuttavia la convenuta, nella fase precontenziosa, non ha presentato osservazioni, ai sensi dell'art. 169, sui corrispondenti addebiti della Commissione. Di conseguenza, essa ha dato motivo alla Commissione di intentare il ricorso e deve sostenere le spese anche al riguardo.

La Commissione non è riuscita a dimostrare che gli autocarri che trasportavano cagliate fossero stati bloccati al confine dalle autorità italiane, né che le autorità italiane non avessero comunicato conferme scritte delle loro decisioni agli importatori interessati.

Viceversa, la Commissione è riuscita a dimostrare che la decisione sull'ammissione o meno delle partite di cagliate si protrae troppo a lungo e che la conferma scritta viene comunicata con eccessivo ritardo.

Stando così le cose, mi pare opportuno porre le spese a carico di ciascuna delle parti (art. 69, n. 3, del regolamento di procedura).