Nella causa 124/81,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Rolf Wägenbaur, in qualità di agente, assistito dal sig. Peter Oliver, membro del servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Oreste Montalto, membro di detto servizio, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta dal

GOVERNO DELLA REPUBBLICA FRANCESE, rappresentato dal sig. G. Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il Ministero delle relazioni con l'estero, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Carnelutti, segretario per gli affari esteri, in qualità di agente supplente, e con domicilio eletto presso la sua Ambasciata,

interveniente,

contro

REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E D'IRLANDA DEL NORD, rappresentato dalla sig.ra G. Dagtoglou, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua Ambasciata,

convenuto,

causa avente ad oggetto la domanda intesa a far dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE assoggettando le importazioni di latte e di panna UHT a misure aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe, U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi ed argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Antefatti e procedimento

1. Il prodotto di cui trattasi

La normativa in vigore in Inghilterra, nel Galles ed in Scozia riserva la denominazione «Ultra Heat Treated» (trattato ad elevatissima temperatura — per il seguito: UHT) al latte che sia stato «mantenuto ad una temperatura non inferiore a 132,2 °C per almeno un secondo» [normativa sul latte (denominazioni speciali), 1977, allegato 2, parte IV (1) (1); decreto modificativo del 1966 sul latte (denominazioni speciali) (Scozia), allegato 1, parte III (1) (1) e normativa del 1980 relativa al latte (denominazioni speciali) S 168, Scozia, allegato III, parte III (1) (1)].

Il latte sottoposto al trattamento UHT ha la caratteristica essenziale di poter essere conservato per molti mesi a temperatura ambiente purché sia stato confezionato, subito dopo il trattamento e senza manipolazione all'aria aperta, in un imballaggio ermetico all'aria, alla luce ed ai batteri.

La panna può essere sottoposta allo stesso trattamento.

Il trattamento UHT è applicato, tra l'altro, in diversi Stati membri della Comunità, secondo norme se non identiche, quantomeno simili tra loro.

2. La normativa di cui trattasi

La normativa del Regno Unito in materia di importazione, confezionamento e messa in commercio del latte e dei prodotti lattierocaseari si può descrivere nel modo seguente:

A — Per quanto riguarda l'importazione

a) La normativa in vigore in *Inghilterra,* nel *Galles* e in *Scozia:*

L'art. 4 del decreto del 1980 sull'importazione di prodotti di origine animale e di pollame (S.I. 1980, n. 14) vieta l'introduzione di prodotti di origine in Inghilterra, nel Galles o in Scozia a chiunque non sia titolare di una licenza generale o specifica rilasciata dal Ministro competente. L'art. 3 definisce «prodotto di origine animale», ai sensi dello stesso decreto, il prodotto contenente «qualunque sostanza proveniente ... da un animale morto o vivo».

L'art. 4, n. 5, esonera dall'osservanza di dette condizioni i prodotti elencati nell'allegato dello stesso decreto. Tale elenco non comprende né il latte UHT né la panna UHT.

Ne consegue che le importazioni di latte UHT e di panna UHT sono subordinate alla concessione di una licenza, come stabilisce il decreto.

b) La normativa in vigore nell'*Irlanda del Nord:*

Disposizioni simili a quelle menzionate nel paragrafo precedente sono in vigore nell'Irlanda del Nord in forza del combinato disposto del decreto sull'introduzione di carcasse e prodotti animali (Irlanda del Nord) del 1970 (S.I. 1970,

n. 145) e del decreto modificativo sull'introduzione di carcasse e prodotti animali (Irlanda del Nord) del 1972 (S.I. 1972, n. 113).

È opportuno tuttavia notare che i prodotti originari della, e importati direttamente dall'Irlanda (Eire) non sono, a norma dell'art. 5 del decreto del 1970, interessati dai suddetti decreti del 1970 e 1972 sull'introduzione di carcasse e prodotti animali.

Fatta salva tale eccezione, il decreto modificativo del 1972 ha l'effetto di assoggettare al sistema della licenza tutti i «prodotti lattiero-caseari» diversi da «burro, formaggio, yogurt, latte sterilizzato o evaporato e panna in scatola».

Dalle suddette disposizioni risulta che né il latte, né la panna che abbiano subito il trattamento UHT possono essere importati in Irlanda del Nord senza licenza d'importazione, a meno che non siano stati prodotti nel territorio d'Irlanda.

B — Per quanto riguarda il confezionamento

a) La normativa in vigore in *Inghilterra* e nel *Galles:*

L'art. 30, n. 2, della normativa (disposizioni generali) del 1959 sul latte e sulle latterie (S.I. 1959, n. 277) modificato dalla normativa modificativa (disposizioni generali) sul latte e sulle latterie del 1977 (S.I. 1977, n. 171) stabilisce quanto segue:

«Ad eccezione delle bottiglie o dei cartoni nei quali la panna viene importata per essere fornita ai consumatori, chiunque intenda fornire latte ai consumatori provvederà a che ogni bottiglia o cartone sia riempito e chiuso in locali autorizzati.»

Per «locali autorizzati» si intendono locali autorizzati dalle autorità locali in conformità alla parte III della normativa del 1959. Le autorità locali possono rilasciare autorizzazioni solo per locali situati nel proprio distretto (art. 8 della normativa del 1959). In forza dell'art. 8, n. 4, è vietato distribuire latte senza autorizzazione.

Da queste disposizioni risulta che il latte (crudo o sterilizzato) prodotto in un altro Stato membro non può essere messo in consumo in Gran Bretagna e nel Galles se non sia stato ivi confezionato. Trattandosi del latte UHT, l'obbligo di riconfezionamento comporta, considerate le caratteristiche stesse del procedimento, l'obbligo di effettuare nuovamente il trattamento.

b) *La normativa in vigore in Scozia:*

La legge sul latte del 1980 (disposizioni speciali) (Scozia) (S.I. 1980, n. 1866) vieta che «il latte venga assoggettato a trattamento UHT in locali non autorizzati».

Le licenze vengono rilasciate dalle autorità locali competenti per la zona nella quale sono situati i locali (art. 3, n. 3, dello stesso decreto).

c) Fino al 1981, in *Irlanda del Nord* non esisteva alcuna normativa relativa al *confezionamento* del latte UHT, e la vendita di questo latte era ivi proibita. Dal 1981, il confezionamento del latte UHT in Irlanda del Nord è disciplinato dalla disposizione 27 della parte VI del regolamento sul latte (Irlanda del Nord) 1981 (n. 234), entrato in vigore il 31 luglio 1981.

C — Per quanto riguarda la vendita

a) La normativa in vigore in *Inghilterra* e nel *Galles:*

Il combinato disposto della legge del 1955 sull'alimentazione e sui prodotti farmaceutici (artt. 35-37) e della norma-

tiva del 1977 sul latte (denominazioni speciali), (S.I. 1977, n. 1033), vieta di mettere in vendita latte destinato al consumo umano (ad eccezione delle vendite effettuate da ristoratori) senza una licenza di distribuzione.

Ai sensi dell'art. 13 della normativa del 1977 sul latte, le licenze di distribuzione vengono concesse (salvo eccezioni che non riguardano la presente causa) dalle autorità locali competenti per la zona in cui sono situati i locali nei quali o a partire dei quali il latte viene trattato o venduto. L'art. 6 della normativa del 1977 subordina il rilascio della licenza alle condizioni generali stabilite nell'allegato I della normativa e (per quanto riguarda il latte UHT) nella parte IV dell'allegato 2. Il § 1 dell'allegato 1 prescrive al titolare della licenza di conformarsi a tutte le vigenti disposizioni di qualunque normativa sul latte e sulle latterie, ivi compreso il requisito, sopra indicato, che i recipienti siano riempiti e chiusi in locali autorizzati. Inoltre, il § 5, n. 1, della parte IV dell'allegato 2 della stessa normativa dispone che i recipienti devono essere riempiti e sigillati nei locali in cui il trattamento è stato effettuato.

b) La normativa in vigore nell'*Irlanda del Nord:*

— Fino all'entrata in vigore della normativa del 1981, che sarà analizzata più avanti, la vendita di latte e di panna UHT era vietata indipendentemente dal se si trattasse di prodotti locali o importati, in base al combinato disposto dell'art. 10 della legge sull'agricoltura del 1967 e del regolamento sul latte del 1963 (S.I. 1963, n. 44), modificato nel 1973;

— In base alla normativa sul latte del 1981 (SR 1981, n. 234), la vendita di latte UHT è autorizzata solo se questo latte sia stato prodotto in conformità alla normativa in vigore in Irlanda del Nord;

— Del pari, in base alla normativa modificativa del 1981 sulla vendita dei prodotti lattiero-caseari in Irlanda del Nord (SR 1981, n. 233), la vendita di panna UHT è lecita solo a condizione che questa sia stata prodotta in conformità a quanto stabilito dalla normativa in vigore in Irlanda del Nord.

c) La normativa in vigore in *Scozia:*

Una normativa distinta, ma analoga a quella in vigore in Inghilterra e nel Galles disciplina la vendita del latte UHT in *Scozia.*

In conclusione, l'effetto combinato delle disposizioni sopra analizzate si può così riassumere:

— Il latte e la panna UHT possono essere *importati* in *Inghilterra,* nel *Galles,* in *Irlanda del Nord* ed in *Scozia* solo previa autorizzazione del Ministro competente, che si concretizza in una licenza d'importazione. Tale disposizione non si applica tuttavia al latte e panna UHT che provengano direttamente d'Irlanda e importati nell'Irlanda del Nord.

— Il latte UHT (locale o importato) può essere messo in *commercio* in *Inghilterra,* nel *Galles* ed in *Scozia* solo da latterie o rivenditori autorizzati con una licenza di distribuzione. Quest'ultima impone all'operatore l'obbligo di confezionare, — o, in caso d'importazione, di riconfezionare, e quindi di sottoporre a nuovo trattamento — il latte in una latteria autorizzata dalle autorità locali.

— Il latte e la panna UHT, la cui vendita era assolutamente vietata in Irlanda del Nord fino all'entrata in vigore della normativa sul latte del 1981 (n. 234), possono attualmente essere messi in vendita in *Irlanda del Nord* solo se siano stati prodotti in conformità alle disposizioni in vigore in tale provincia e in locali autorizzati.

3. Il procedimento

1. Con lettera *17 marzo 1980* (n. SG(80) D/3476), la Commissione chiedeva al Governo del Regno Unito di presentarle, entro 30 giorni dalla ricezione, in conformità all'art. 169 del Trattato CEE, le sue osservazioni sull'organizzazione delle importazioni e della vendita del latte UHT prodotto negli altri Stati membri. In questa lettera, la Commissione dichiarava di ritenere «le norme tuttora applicate al latte UHT importato nel Regno Unito (e, per analogia, alla panna UHT in Irlanda del Nord) ... eccessive e sproporzionate rispetto a quanto potrebbe essere legittimamente giustificato, a norma dell'art. 36 CEE, dall'intento di tutelare la salute delle persone e degli animali». La Commissione constatava «quindi ufficialmente che il Regno Unito è venuto meno nella fattispecie agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE» (lettera della Commissione, pag. 5, ultimo capoverso).

2. Nella lettera di risposta *30 aprile 1980,* inviata dalla Rappresentanza permanente del Regno Unito presso la Commissione, il Governo del Regno Unito dichiarava in sostanza che, sebbene il procedimento UHT, quando viene correttamente applicato, dovrebbe ridurre ad un livello minimo i rischi per la salute, i provvedimenti di cui trattasi sono giustificati dal punto di vista della salute dell'uomo e degli animali.

3. Il parere motivato emesso dalla Commissione il *7 novembre 1980* veniva indirizzato alla Rappresentanza permanente del Regno Unito con lettera d'accompagnamento 12 novembre 1980 n. SG(80) D/13285.

4. Con lettera *12 gennaio 1981,* la Rappresentanza permanente del Regno Unito affermava ancora una volta che i provvedimenti erano giustificati dal punto di vista sanitario.

5. Poiché il Governo del Regno Unito non aveva adottato i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato 7 novembre 1980, la Commissione decideva di adire la Corte di giustizia con il presente ricorso, registrato nella cancelleria della Corte il *22 maggio 1981.*

6. Con atto depositato il *22 settembre 1981,* il Governo francese chiedeva di essere ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione in questa causa.

Con ordinanza 14 ottobre 1981, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso di ammettere tale intervento.

Il Governo della Repubblica francese ha depositato la sua memoria il 31 gennaio 1982.

7. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, in conformità all'art. 45 del regolamento di procedura, ha disposto l'assunzione di mezzi istruttori.

Con lettere 21 e 30 luglio 1982 indirizzate dalla cancelleria della Corte al Governo del Regno Unito ed alla Commissione, queste parti sono state invitate a rispondere ai seguenti quesiti entro il 30 settembre 1982.

a) Quesiti posti al Regno Unito ed alla Commissione:

— dati statistici sulla produzione di latte e di panna UHT negli Stati membri e su-

gli scambi di questi prodotti fra i vari Stati membri della Comunità;

— dati statistici sulla quota di latte e, rispettivamente, di panna UHT nel consumo di prodotti lattiero-caseari nei vari Stati membri della Comunità;

— dati statistici sulla quota di prodotti importati e, rispettivamente, di prodotti locali nel consumo di latte e di panna UHT nel Regno Unito (se possibile con indicazione dei dati relativi a ciascuna provincia del Regno Unito e, eventualmente, alle esportazioni britanniche di questi prodotti su mercati diversi da quello nazionale).

b) Quesiti posti al Regno Unito:

— Il Governo del Regno Unito è pregato di precisare, con riguardo alla distinzione, fatta dalla Commissione, tra i regimi di «licenza specifica» e di «licenza generale aperta», come funziona il sistema di licenze d'importazione del latte UHT applicato dalle sue autorità sanitarie.

In particolare, detto Governo è pregato di specificare a quali condizioni — diverse da quelle della presentazione di certificati sanitari dello Stato membro esportatore — è sottoposta la concessione della licenza, e se il latte UHT, una volta importato, costituisca oggetto di controlli di qualità a sondaggio o di qualunque altro tipo.

— Il Governo del Regno Unito è invitato a fornire alla Corte informazioni sul regime stabilito dalle sue autorità per l'importazione di latte sfuso.

c) Quesiti posti alla Commissione:

— La Commissione è pregata di precisare su quali elementi di valutazione essa si basa per affermare che le norme sanitarie in vigore nei vari Stati membri per quanto concerne il trattamento UHT ed il confezionamento del latte siano «similari» o «quanto meno equivalenti» a quelle in vigore nel Regno Unito.

— La Commissione è invitata a fornire alla Corte dati sui regimi d'importazione di latte UHT applicati dagli altri Stati membri.

— La Commissione è pregata di indicare lo stato di avanzamento dei lavori riguardanti le sue «proposte di direttive del Consiglio che stabiliscono le prescrizioni di ordine sanitario alle quali deve rispondere il latte trattato termicamente destinato al consumo umano diretto».

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che, assoggettando le importazioni di latte e di panna UHT alle restrizioni e ai divieti menzionati, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE;

2) condannare il Governo del Regno Unito alle spese.

Il *Governo del Regno Unito* non ha formulato conclusioni specifiche. Esso afferma, a chiusura del controricorso, che, «in difetto di qualsiasi mezzo pratico che gli consenta di convincervi dell'adeguatezza dei metodi» (applicati in altri Stati membri per il controllo della produzione e della vendita del latte), «esso ritiene di avere l'obbligo, nei confronti dei cittadini

del Regno Unito, nell'interesse della salute degli animali, della sanità pubblica e della tutela dei consumatori, in attesa dell'emanazione di provvedimenti comunitari adeguati, di mantenere in vigore il suo proprio sistema di controllo. Per i motivi suddetti, il Governo del Regno Unito sostiene che tale comportamento è giustificato dal Trattato».

Il *Governo della Repubblica francese* conclude che la Corte voglia:

1) accogliere le conclusioni presentate dalla Commissione delle Comunità europee;

2) dichiarare che, adottando e mantenendo in vigore tutte le norme citate dalla Commissione, come a tutt'oggi modificate, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato;

3) condannare il Regno Unito alle spese di causa, comprese quelle sostenute dall'interveniente.

III — Riassunto dei mezzi e degli argomenti delle parti

1. Commissione delle Comunità europee

La Commissione sostiene che l'insieme delle norme adottate dal Regno Unito ha l'effetto di limitare l'importazione del latte UHT in questo Stato membro.

1. Per quanto riguarda la qualifica di detti provvedimenti con riguardo all'art. 30 del Trattato CEE, la Commissione considera che essi costituiscono un ostacolo vietato, in quanto misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, da questo articolo.

Infatti, secondo la sentenza 15 dicembre 1976 della Corte (causa 41/76, Donckerwolcke, Racc. pag. 1921) la normativa che imponga tuttora, sia pure solo come formalità, la condizione della licenza di importazione nelle relazioni intracomunitarie — come quella di cui alla fattispecie, relativa al latte — ricade sotto il divieto dell'art. 30.

Inoltre, come risulta dalla sentenza della Corte 20 febbraio 1979 (causa 120/78, Rewe, Racc. pag. 649), il carattere in apparenza non discriminatorio dei requisiti relativi alla messa in commercio (confezionamento e messa in vendita) non impedisce affatto che tali provvedimenti ricadano sotto il divieto dell'art. 30 CEE.

2. Per quanto riguarda l'eventuale giustificazione dei provvedimenti di cui trattasi con riguardo all'art. 36 CEE, la Commissione distingue fra due ipotesi, quella delle «licenze generali aperte» e quella delle «licenze specifiche».

a) Nel caso delle «licenze generali aperte» l'autorità britannica competente esige, per l'importazione di una determinata categoria di prodotti, una «licenza» che assume, in pratica, la forma di un avviso pubblicato che definisce le condizioni generali alle quali sono subordinate le importazioni. Nel caso suddetto, se queste condizioni sono soddisfatte, gli operatori possono importare la merce senza dover chiedere una licenza per ogni singola operazione («licenza specifica»). Un sistema del genere, in mancanza di armonizzazione delle norme sanitarie, deve essere considerato incompatibile con l'art. 30 del Trattato, ma giustificato da motivi inerenti alla tutela della salute degli animali in base all'art. 36 se si tratta di un sistema che:

— abbia costituito oggetto di pubblicazione;

— riguardi tutti i potenziali importatori del prodotto considerato;

— non imponga agli operatori, che soddisfano i criteri definiti, alcuna ulteriore autorizzazione o licenza individuale;

— e infine, se sia dimostrato che tale sistema non è eccessivo o arbitrario e, di conseguenza, è giustificato ai sensi dell'art. 36.

b) per contro, il sistema delle «licenze specifiche» — che obbliga ciascun operatore a chiedere individualmente e per ciascuna importazione una licenza o un'autorizzazione — comporta, per sua natura, ritardi eccessivi imputabili allo Stato membro importatore e, di conseguenza, non può essere giustificato con riguardo all'art. 36. Questa affermazione, nella fattispecie, è confermata dal fatto che un siffatto sistema di «licenze specifiche» non offre garanzie sanitarie superiori a quelle offerte dal sistema della «licenza generale aperta».

Infatti, le autorità del Regno Unito potrebbero senza difficoltà centralizzare le informazioni necessarie alla tutela della sanità pubblica raccolte grazie ai certificati sanitari che accompagnano ciascuna partita importata. Infatti, le autorità britanniche, che hanno il potere di determinare le informazioni che devono essere contenute in questi certificati (purché si tratti di informazioni riguardanti solo gli aspetti essenziali della produzione, del trattamento e della distribuzione del latte) sarebbero in grado, grazie alla gestione centralizzata dei dati raccolti, di seguire e, se necessario, di ritirare dal mercato qualunque partita di latte importato sospetta dal punto di vista sanitario. Per questo motivo è infondato l'argomento del Regno Unito secondo cui delle licenze individuali o «specifiche» sono necessarie per reperire rapidamente, dopo l'importazione, il latte proveniente da una zona infetta.

In base a quanto dichiarato dalla Corte nelle sentenze 20 maggio 1976 (causa 104/75, De Peijper, Racc. pag. 613) e 8 novembre 1979 (causa 251/78, Denkavit, Racc. pag. 3369), il Regno Unito non può, per motivi inerenti alla semplificazione dei compiti dell'amministrazione, imporre agli importatori condizioni più restrittive del necessario e le autorità britanniche possono realizzare il legittimo scopo della tutela della salute degli animali e dell'uomo mediante provvedimenti meno restrittivi per la libera circolazione delle merci.

A questo proposito, va osservato che le autorità britanniche potrebbero effettuare controlli presso i produttori di latte UHT stabiliti negli altri Stati membri e che intendono esportare nel Regno Unito rispettando le norme in vigore in tale Stato membro. Invero, controlli del genere sono effettuati da veterinari britannici (in particolare in Argentina) presso gli impianti per la macellazione e per il confezionamento della carne destinata al mercato britannico. Per questo motivo un sistema d'importazione imperniato sulla presenza di certificati sanitari, compilati, se del caso, dopo ispezione dei luoghi di produzione, dai rappresentanti delle autorità britanniche, sarebbe idoneo ad offrire tutte le garanzie necessarie senza creare alcun ostacolo sproporzionato alla libertà degli scambi. Del resto, un siffatto sistema potrebbe essere completato mediante controlli a sondaggio sulle partite importate.

3. A prescindere dal caso, sopra menzionato, in cui si richiedeva una «licenza generale aperta», i provvedimenti britan-

nici sono ingiustificati dal punto di vista sia della tutela sanitaria del patrimonio zootecnico, sia della tutela della salute umana, sia, infine, della tutela del consumatore.

a) La tutela del patrimonio zootecnico britannico può essere garantita una volta che le autorità britanniche abbiano la certezza che il latte importato proviene da una zona di produzione esente da malattie infettive o, quanto meno, in cui un'eventuale epidemia sia sotto controllo. A tal fine, va rilevato che il requisito di un certificato sanitario del paese esportatore che accompagni le partite importate, assieme alla gestione centralizzata di questi dati, consentirebbe al Regno Unito di controllare i prodotti importati che presentano un pericolo e, se del caso, di vietare l'importazione o la messa in vendita del latte proveniente da zone sospette.

Un sistema del genere è considerato soddisfacente in tutti gli Stati membri che lo praticano; inoltre, contrariamente a quanto sostiene il Regno Unito, né il Belgio né la Danimarca applicano sistemi di licenze d'importazione. Di conseguenza, solo il Regno Unito e l'Irlanda assoggettano le importazioni di latte ad un regime restrittivo come quello contestato nella fattispecie; al riguardo, va segnalato che attualmente si sta esaminando la possibilità di instaurare un procedimento contro l'Irlanda.

b) Nemmeno la tutela della salute umana richiede l'applicazione di un sistema restrittivo come quello attualmente in vigore nel Regno Unito.

I criteri applicati per la tutela della sanità pubblica non possono essere valutati astrattamente, ma devono, per contro, essere considerati nel loro contesto. Così, bisogna ritenere che, date le precauzioni sanitarie attuate nei vari Stati membri, il latte è «ben lungi dal costituire un'importante fonte di malattie per l'uomo». A quanto risulta alla Commissione, il caso, menzionato dal Regno Unito, d'intossicazione dovuta alla presenza di enterotossine nel latte UHT messo in commercio nella Repubblica federale di Germania costituisce «uno dei rarissimi casi di malattia, se non il solo, che sia mai stata causata dal latte UHT». Un secondo trattamento UHT, come quello richiesto dalle autorità britanniche, non avrebbe del resto distrutto le enterotossine che hanno causato detta intossicazione.

Per questo motivo, non si possono applicare gli stessi criteri di tutela della sanità pubblica ad un prodotto quale il latte, — che è di consumo corrente e le cui caratteristiche sono ben determinate e controllate —, e a prodotti del tutto nuovi e sperimentati solo parzialmente, come i pesticidi ed i conservanti chimici oggetto delle sentenze della Corte 5 febbraio 1981 (causa 53/80, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV, Racc. pag. 409) e 17 dicembre 1981 (causa 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, Racc. pag. 3277). Il paragone fatto dal Regno Unito per dimostrare la legittimità delle sue misure restrittive non può essere accettato per-

chè, tra l'altro, la produzione e la vendita dei prodotti chimici di cui si trattava in quelle cause erano assolutamente vietate negli Stati membri interessati, il che non avviene nella fattispecie.

Ora, dalle statistiche relative al commercio intracomunitario risulta che il latte UHT è oggetto, da molti anni, di un commercio su vasta scala tra tutti i paesi della Comunità, salvo il Regno Unito, senza che — a conoscenza della Commissione — sia sorto alcun problema d'ordine sanitario. Inoltre, taluni Stati membri reputati per il loro elevato livello di tutela sanitaria (i Paesi Bassi e la Repubblica federale di Germania in particolare) seguono una politica molto liberale in materia d'importazione dei prodotti di cui trattasi.

Al riguardo, va sottolineato che nessun sistema di salvaguardia è assolutamente sicuro, che i pericoli richiamati dal Regno Unito per giustificare la sua politica restrittiva delle importazioni esistono con la stessa intensità nel suo territorio e, infine, che le norme sanitarie in vigore nei vari Stati membri sono analoghi, o quanto meno equivalenti, a quelle imposte nel Regno Unito.

Per di più, è scientificamente provato che un secondo trattamento UHT del latte e dei prodotti lattiero-caseari è inefficace — e quindi inutile — nei confronti delle sostanze nocive che abbiano resistito alla prima operazione; ora, è principalmente sul requisito del secondo trattamento che le autorità britanniche si basano per garantire la tutela della salute umana. Per questo motivo, si deve ritenere che i provvedimenti applicati dal Regno Unito siano sproporzionati rispetto al risultato perseguito.

A sostegno di questa analisi, la Commissione rileva:

— innanzitutto, che la panna UHT e il latte aromatizzato UHT possono essere liberamente messi in commercio, dopo l'importazione, in talune parti del territorio britannico anche se, come ha ammesso lo stesso Regno Unito, essi comportano un eguale pericolo per la sanità pubblica, nonostante siano consumati in misura minore. A questo proposito la Commissione esprime il suo «profondo rincrescimento» per il fatto che il Regno Unito non abbia ritenuto di dover attendere la conclusione del presente procedimento prima di intraprendere le consultazioni che preludono all'estensione, ai suddetti prodotti, di tutte le misure restrittive che colpiscono le importazioni del latte (lettera 9 ottobre 1981 del Ministro dell'agricoltura agli uffici interessati). Qualora i provvedimenti considerati — che mirano ad assoggettare la messa in commercio della panna e del latte aromatizzato all'obbligo di un nuovo trattamento UHT in territorio britannico — dovessero, in definitiva, essere adottati, la Commissione sarebbe probabilmente obbligata ad instaurare nei confronti del Regno Unito un nuovo procedimento per inadempimento in relazione a questo punto specifico;

— inoltre, che il sistema delle licenze d'importazione alle quali è subordinata l'entrata di latte UHT nel territorio britannico non dà alle autorità sanitarie la certezza che il latte destinato ad essere immesso sul mercato del Regno Unito non sia patogeno. Infatti, da un lato, nessun controllo sanitario viene effettuato da ispettori britannici nello Stato membro o negli Stati membri esportatori e, d'altro lato, il controllo non può aver

luogo in territorio britannico in quanto i prodotti di cui trattasi non vi sono stati ancora introdotti. Pertanto, c'è da dubitare dell'obiettività dei criteri adottati dalle autorità britanniche per la concessione di queste licenze; se il vero criterio è costituito dal fatto che la zona di produzione è infetta o no, l'esigenza di una previa licenza è ingiustificata e può essere facilmente sostituita dal sistema di documenti d'esportazione sopradescritto;

— e, infine, che il Regno Unito, per giustificare il suo sistema, non si è richiamato all'apparizione di malattie collegate all'importazione di prodotti lattiero-caseari.

Per concludere sulla questione della tutela della sanità umana, è opportuno ricordare le sentenze della Corte 8 novembre 1979 (causa Denkavit, precitata) e 7 aprile 1981 (causa 132/80, NV United Foods e PVBA Aug. van den Abeele, Racc. pag. 995), secondo cui lo Stato membro importatore deve, ogni volta che ciò è possibile, dar credito ai certificati sanitari rilasciati dallo Stato membro esportatore, con riserva di controlli parziali. Il Regno Unito non può più giustificare il suo rifiuto richiamandosi alle conclusioni dell'avvocato generale Mayras del 14 giugno 1979 (causa 244/78, Union laitière normande, Union de coopératives agricoles, Racc. pag. 2685), in quanto su queste conclusioni prevale la giurisprudenza sopracitata.

c) La tutela del consumatore non può essere considerata indipendentemente dal problema della sanità pubblica. Perciò, gli ostacoli agli scambi che non hanno potuto trovare giustificazione sotto il profilo della sanità pubblica non possono essere giustificati con riferimento alla tutela dei consumatori. Comunque, l'esigenza di un nuovo trattamento UHT in territorio britannico, destinato a tutelare il consumatore, è inefficace e modifica le qualità organolettiche del latte, a detrimento dei consumatori.

In conclusione, la Commissione ricorda che essa ha il compito di vegliare a che le condizioni di distribuzione dei prodotti alimentari compatibili con la salute delle persone e degli animali siano conservate e sviluppate nella Comunità. Essa insiste nel ritenere che i provvedimenti del Regno Unito mirino a limitare in misura «molto più notevole del necessario» le importazioni di latte UHT e che le autorità britanniche possano garantire la tutela della sanità pubblica con sistemi meno restrittivi per gli scambi e compatibili con la giurisprudenza della Corte. A tale scopo sarebbe sufficiente che il Regno Unito stabilisse l'obbligo, per gli importatori, di esibire certificati veterinari rilasciati dallo Stato membro esportatore.

Per questi motivi, la Commissione conclude che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE emanando i criticati provvedimenti relativi all'importazione del latte nel suo territorio.

2. Governo del Regno Unito

Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso della Commissione:

— Il Regno Unito ha sostenuto inizialmente che il ricorso della Commissione mirava a che la Corte dichiarasse che esso era venuto meno agli obblighi impo-

stigli dall'art. 30 del Trattato in relazione alle norme in vigore alla data di registrazione dell'atto introduttivo, cioè il 22 maggio 1981 e menzionate nel parere motivato 7 novembre 1980. Infatti, successivamente a tali date, la legislazione è stata modificata in Irlanda del Nord dalla normativa del 1981 (SR 1981, nn. 233 e 234), redatta il 10 luglio 1981 ed entrata in vigore solo il 30 luglio 1981. Pertanto, secondo quanto riteneva il Regno Unito, le conclusioni del ricorso relative alla nuova normativa sono irricevibili. Nelle conclusioni presentate da ultimo, il Regno Unito sembra aver rinunciato a tale eccezione d'irricevibilità.

— Nel merito, il Governo del Regno Unito, nega di aver violato l'art. 30 del Trattato CEE, contrariamente a quanto rimproveratogli dalla Commissione, e sostiene comunque che i provvedimenti sanitari criticati dalla Commissione sono giustificati ai sensi dell'art. 36 CEE.

Dopo aver posto l'accento sul notevole consumo di latte liquido nel Regno Unito (137,1 kg per abitante nel 1978) — che, dopo l'Irlanda, è il più forte consumatore di latte della Comunità — nonché sulla necessità di severe norme igienico-sanitarie, data la vulnerabilità batteriologica ed il largo consumo di questo prodotto, il Governo britannico ricorda che la normativa sulla produzione e sulla vendita del latte nel suo territorio risale al 1914 e non ha subito sostanzialmente modifiche.

Detta normativa persegue due obiettivi: la tutela degli animali e quella delle persone.

1. La tutela degli *animali e del bestiame* britannici esige che le autorità del Regno Unito si assicurino che nessun latte o prodotto lattiero-caseario contaminato (in particolare dal virus dell'afta epizootica) sia importato nel Regno Unito al fine di evitare che il latte proveniente dall'estero costituisca un potenziale veicolo di gravi malattie animali. A tal fine, la normativa britannica si basa sul divieto dell'importazione di latte crudo.

Proprio per questo scopo è stata istituita la licenza di importazione. Essa viene concessa, in pratica, quando lo Stato d'esportazione sia in grado di attestare (o allorché l'operatore sia in grado di esibire un certificato che lo attesti) che nella zona di produzione del latte destinato all'esportazione nel Regno Unito non si sono verificati casi di afta epizootica da almeno 12 mesi e che il latte esportato è stato pastorizzato o trattato termicamente. Nell'ipotesi in cui il latte non provenga da una zona esente da malattie da dodici mesi il latte è ammesso all'importazione nel Regno Unito se l'esportatore è in grado di provare che esso ha subito un trattamento UHT a 140 ° C per 3 secondi (norme più rigorose rispetto al normale trattamento UHT), idoneo ad inattivare gli eventuali virus dell'afta epizootica. Il divieto assoluto di importazione non è considerato necessa-

rio, a meno che le autorità britanniche non abbiano motivi di sospettare che la malattia non sia sotto controllo nella zona di produzione.

Questo sistema di licenze individuali d'importazione è meno severo di quanto sembra pensare la Commissione. Infatti, è vantaggioso per il commercio che, in mancanza di norme comuni ai vari paesi produttori, le autorità sanitarie del paese esportatore possano conoscere esattamente, prima che il latte sia spedito, le condizioni stabilite per l'importazione nel Regno Unito.

Inoltre, è ormai certo che il bestiame colpito da afta epizootica può dare latte contaminato dal virus prima che appaiano i sintomi della malattia. Il latte proveniente da queste bestie, sottoposto solo alla pastorizzazione, che può non neutralizzare il virus, può trovarsi già in viaggio o essere stato effettivamente importato nel Regno Unito prima che la malattia sia stata diagnosticata. È quindi essenziale, per le autorità britanniche, poter rintracciare al più presto, in qualsiasi momento, qualunque partita di latte già importata. Ora, solo un sistema di licenze «individuali» o «specifiche» offre tale garanzia. Nell'ambito di un sistema di licenze generali aperte sarebbe possibile seguire le partite importate solo se le autorità doganali dell'intero territorio notificassero «immediatamente e regolarmente» ai servizi sanitari tutte le importazioni e le autorità sanitarie fossero in grado di comunicare a tutte le autorità doganali i dati sanitari concernenti tutti i paesi esportatori onde consentire loro di bloccare, qualunque sia il punto d'entrata del latte nel Regno Unito, le partite accompagnate da certificati sanitari del paese esportatore che devono essere considerati inattendibili a causa della tardiva rivelazione dell'epizzozia. Un siffatto sistema sarebbe complicato e costoso e non offrirebbe garanzie sicure dal punto di vista sanitario.

Per questi motivi, quello delle licenze individuali d'importazione è il sistema più adatto e più sicuro, tenuto conto dell'obiettivo perseguito. Peraltro, esso ha dato prova della sua efficacia durante le epidemie di afta epizootica scoppiata in Francia nel 1981 e attualmente in Danimarca. Infine, nessun operatore si è lagnato presso il Governo britannico della lentezza o della macchinosità di questo sistema. In particolare, la ditta ULN, ricorrente nella causa 244/78 (precitata), aveva ottenuto una licenza d'importazione senza alcuna difficoltà. Il Governo del Regno Unito precisa infine che, a quanto gli risulta, altri Stati membri (Irlanda, Danimarca e Belgio) applicano sistemi analoghi.

2. La tutela della *sanità umana* esige che le autorità britanniche si assicurino dell'idoneità al consumo umano del latte una volta che sia stato importato, così come esse controllano la qualità della produzione nazionale.

Al riguardo, la normativa britannica — che si applica uniformemente al latte importato ed al latte nazionale —, stabilisce che il latte UHT può essere venduto per il consumo umano solo se sia stato trat-

tato e confezionato nel Regno Unito secondo i metodi stabiliti da un sistema concepito «per fornire una certa salvaguardia ed un controllo attento ai fini della tutela del consumatore». In queste materie non si può fare affidamento su trattamenti effettuati in altri Stati membri, i quali, pur essendo simili per necessità tecniche, non sono identici a quelli prescritti nel Regno Unito.

3. Il Governo del Regno Unito si dichiara convinto della validità della sua normativa con riguardo al diritto comunitario.

Infatti, spetta agli Stati membri, in mancanza di norme comuni relative alla tutela della sanità pubblica e dei consumatori, disciplinare la produzione e la messa in commercio del latte nel loro territorio. Gli ostacoli alla circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle normative nazionali sulla messa in commercio del latte devono quindi essere accettati in quanto le prescrizioni di queste normative possano essere riconosciute necessarie per soddisfare esigenze inderogabili inerenti alla tutela della sanità pubblica ed alla difesa dei consumatori.

Alla luce della giurisprudenza della Corte risultante dalle sentenze 16 maggio 1979 (causa 2/78, Commissione delle Comunità europee / Regno del Belgio, Racc. pag. 1761) e 20 febbraio 1979 (causa 120/78, Rewe-Zentral AG, Racc. pag. 649), la normativa britannica relativa all'importazione ed alla messa in commercio dei prodotti lattiero-caseari non può essere considerata contrastante con l'art. 30 del Trattato in quanto non è né irragionevole né sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, che consiste nel garantire che i prodotti lattiero-caseari messi in consumo nel territorio britannico siano privi di mircorganismi e di sostanze tossiche. Irragionevole sarebbe, invero, esigere che le autorità britanniche si rimettano, per garantire la tutela della salute delle persone residenti nel territorio britannico, ad accordi bilaterali o alle norme sanitarie degli altri Stati membri fintantochè le proposte di armonizzazione della Commissione non siano adottate dal Consiglio e attuate dagli Stati membri.

4. Il Governo del Regno Unito sostiene comunque, in subordine, che la normativa di cui trattasi rientra «manifestamente nell'esenzione contemplata dall'art. 36 del Trattato CEE in quanto è giustificata da motivi di tutela della salute e della vita delle persone», il che, in base alla giurisprudenza della Corte, rende inoperante il divieto dell'art. 30 sotto il quale potrebbe ricadere la sua normativa. Al riguardo, va sottolineato che i provvedimenti di cui trattasi non sono ispirati alla necessità di semplificare i compiti e ridurre le spese dell'amministrazione, ma a criteri di efficacia e di sicurezza sanitaria. La giurisprudenza della Corte, quale risulta dalle sentenze nelle cause 251/78 e 104/75 (precitate), e le conclusioni dell'avvocato generale Henri Mayras nella causa 244/78 (precitata), consentono di ritenere, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, che un sistema di licenze d'importazione

simile a quello applicato nel Regno Unito ai prodotti lattiero-caseari non sia, in via di principio, incompatibile con gli artt. 30 e seguenti del Trattato.

Il Regno Unito assume che la preminenza, ai suoi occhi, della tutela della sanità pubblica — che la Corte riconosce nelle sentenze 20 maggio 1976 (causa 104/75, precitata) e 5 febbraio 1981 (causa 53/80, precitata) e che la Commissione richiama nelle sue osservazioni nella causa 272/80 (precitata) — lo induce ad elaborare un sistema di tutela dei consumatori che offra a questi il massimo di garanzie in conformità al principio sancito dalla Corte al punto 15 della sentenza 20 maggio 1976 (causa 104/75, precitata), in base al quale «spetta agli Stati membri, nei limiti imposti dal Trattato, stabilire a quale livello essi intendano assicurare la protezione (della sanità pubblica) ed imporre al riguardo controlli più o meno severi».

In proposito, il Regno Unito precisa che, tenuto conto della vulnerabilità batteriologica del latte, esso non può accontentarsi di un semplice controllo da effettuarsi, come suggerisce la Commissione, nei luoghi in cui il latte è trattato. Infatti, per garantire la qualità del prodotto finale messo in consumo, è assolutamente necessario un rigoroso controllo dell'intero ciclo di produzione del latte. A sostegno di questa affermazione, il Regno Unito produce in allegato alle sue memorie diversi documenti.

Così, da un articolo pubblicato nella «Revue laitière française» n. 398 del giugno 1981 e intitolato «Recommandations pour l'amélioration de la qualité bactériologique du lait au niveau des laiteries» (allegato al controricorso), risulta che nel passaggio dall'azienda agricola alla latteria il latte può deteriorarsi in funzione dei vari fattori fra i quali la temperatura alla quale esso è conservato nell'azienda agricola, la miscelatura di latte di qualità diverse, la frequenza con la quale esso è prelevato presso il produttore e le condizioni in cui viene effettuato il trasporto (cisterne refrigerate o no), la cura impiegata nella pulizia dei recipienti e delle cisterne, ecc. Ora questo articolo, a proposito delle condizioni di produzione in Francia, mostra quanto meno una differenza fondamentale fra il Regno Unito e gli altri Stati membri della Comunità: il prelievo giornaliero è «virtualmente generalizzato» nel Regno Unito o altrimenti viene effettuato ogni due giorni, dopo che il latte è stato conservato in recipienti refrigerati mentre negli altri Stati membri (ad esempio in Francia, almeno secondo questo articolo) il latte crudo è prelevato ad intervalli talvolta più lunghi (2-3 giorni, cioè 6 mungiture) il che comporta gravi rischi di proliferazione dei batteri e determina, necessariamente, la produzione di un latte UHT di qualità mediocre (vedi allegato IV del controricorso, pag. 3, prima colonna — Raccomandazioni del CERNA). Questi rischi di deterioramento del prodotto finale sono ancora più gravi se il latte destinato al trattamento UHT è stato previamente pastorizzato. Come risulta da due arti-

coli scientifici [1], riprodotti negli allegati 4 e 5 della controreplica, le enterotossine, allorché sono presenti nel latte pastorizzato, si sviluppano più rapidamente poiché la pastorizzazione, che riesce a distruggere la maggior parte dei microrganismi, consente agli stafilococchi contenuti nelle enterotossine di moltiplicarsi senza ostacoli in un ambiente divenuto quasi sterile.

Del pari, un articolo intitolato «Incidenza della presenza di enterotossine che producono stafilococchi nel latte UHT» e pubblicato da R. Eschement e W. Steur nel 1981 in «Öffentliches Gesundheitswesen» (allegato al controricorso), mette particolarmente in luce i rischi inerenti a controlli inaccurati del ciclo di produzione del latte. Infatti, da questo articolo, relativo ad un'epidemia scoppiata nella Repubblica federale di Germania e che aveva intossicato una trentina di persone in conseguenza della presenza di enterotossine nel latte UHT, risulta che non si può escludere il rischio che il latte correttamente trattato sia contaminato successivamente al trattamento termico e che le qualità organolettiche del latte contaminato possono restare immutate, il che non mette in guardia il consumatore.

Va sottolineato che solo grazie alle rigorosissime precauzioni sanitarie adottate da molti anni dalle autorità britanniche in materia di controllo del ciclo di produzione del latte nel territorio del Regno Unito, questo prodotto non costituisce più una fonte importante di malattie per l'uomo. Inoltre, l'alto grado di affidabilità sanitaria dei prodotti lattiero-caseari britannici è, in parte, dovuto anche alla struttura e alle dimensioni delle aziende agricole interessate (in media molto superiori alla media degli altri Stati membri come emerge dalle statistiche comparative contenute nell'allegato III alla controreplica) il che consente di ottenere più facilmente la rigorosa osservanza delle norme in vigore. Il Regno Unito non dispone di alcun dato scientifico che corrobori il punto di vista della Commissione secondo cui il latte non costituisce, negli altri Stati membri, una fonte di malattie. A livello comunitario, non esiste alcun sistema per la notifica di casi di malattia come quelli menzionati dalla pubblicazione sopra citata; in mancanza di dati statistici sicuri, non si può comprendere come la Commissione possa affermare, senza basi scientifiche, che il latte è ben lungi dal «costituire un'importante fonte di malattie per l'uomo».

Per questo motivo il Regno Unito ribadisce di essere costretto a controllare, rigorosamente e integralmente il ciclo di produzione e di distribuzione del latte messo in consumo nel suo territorio e che è virtualmente impossibile effettuare tale controllo al di fuori del suo territorio.

Infatti, il processo di produzione del latte non può affatto essere paragonato al ciclo di produzione della carne in Argentina, cui la Commissione si è riferita come termine di paragone: in Argentina esistono 25 stabilimenti autorizzati dalle autorità britanniche, che si riforniscono

1 — Donnelly e a.: «Produzione di enterotossine A nel latte» in «Applied Microbiology» 1968-16, pagg. 917-924 e Tatini e a.: «Fattori che influenzano la produzione di enterotossine A — staffilococchi nel latte» in «Journal of Dairy Science» 1971-54, pagg. 312-320.

presso 45 mattatoi. Il compito di effettuare ispezioni sanitarie è, per di più, ripartito tra la Comunità ed il Regno Unito. Per poter effettuare un controllo sanitario del latte comparabile, per qualità, ai controlli effettuati sulla carne argentina, il Regno Unito dovrebbe sobbarcarsi oneri sproporzionati ed irragionevoli, anche se si ammettesse che le autorità britanniche sorveglino solo alcune imprese autorizzate: così, per esempio, risulta che l'Union laitière normande controlla 17 latterie rifornite da circa 40 000 produttori, il che equivale ad oltre 2 300 aziende agricole per latteria.

Le difficoltà pratiche di questi controlli indipendentemente dal loro costo sarebbero notevoli (procedimento di autorizzazione, risoluzioni di eventuali controversie, poteri dei controllori, ecc.), genererebbero disparità tra gli operatori e ridurrebbero la fluidità del traffico commerciale proprio mentre a livello comunitario sono in corso discussioni per l'istituzione di un sistema comunitario di controllo della produzione e della messa in commercio del latte. Per di più, un sistema siffatto equivarrebbe, in pratica, a ristabilire un sistema di licenze all'esportazione analogo a quello contestato dalla Commissione.

Comunque, dalle statistiche riprodotte nell'allegato I della controreplica (fonte: Eurostat 1980 e EEC Dairy Facts and Figures 1981, Milk Marketing Board) risulta che gli scambi di latte tra gli Stati membri non sono così importanti come la Commissione sembra ritenere e non possono affatto essere considerati sostanziali. Non si può affermare, come fa la Commissione, che uno Stato membro non «corre rischi» importando latte da un altro Stato membro; nessuna disposizione del Trattato fa obbligo ad uno Stato membro di rinunciare al proprio sistema di protezione della sanità pubblica per affidarsi ai criteri sanitari applicati da un altro Stato membro con il pretesto che taluni Stati membri si accontentano di un minor grado di tutela.

Su questo punto, del resto, va osservato che le norme sanitarie in vigore nei vari Stati membri non sono armonizzate e sono, per di più, rispettate e applicate in misura variabile da uno Stato membro all'altro e da una regione all'altra di uno stesso Stato. Nello stesso contesto si deve sottolineare che, sebbene gli impianti per il trattamento del latte UHT siano simili nei vari Stati membri, la qualità della produzione dal punto di vista sanitario dipende largamente dalla loro manutenzione e dalla loro regolazione in base a norme anch'esse variabili e diversamente rispettate.

Questo «diverso atteggiamento» di fronte ai problemi sanitari è, del resto, chiaramente evidenziato dai negoziati in corso nella Comunità sull'armonizzazione delle norme sanitarie di produzione del latte UHT. Così, gli artt. 6 e 14 del secondo progetto di direttiva del Consiglio autorizzano gli Stati membri a derogare alle norme di qualità stabilite nello stesso testo purché il latte non sia esportato. Per

questo motivo, è opportuno sottolineare che sono queste disparità nelle normative nazionali nonché il loro grado variabile di applicazione nei vari Stati membri, e non i requisiti imposti dal Regno Unito, che creano le difficoltà che ostacolano la libera circolazione del latte UHT nella Comunità. Ora, il Regno Unito, pur essendo disposto ad ammettere l'entrata nel suo territorio di latte accompagnato unicamente da certificati sanitari rilasciati da altri Stati membri, nell'ambito della tutela della salute degli animali, non può accontentarsi di questa garanzia, date le disparità sopra descritte, quando si tratta di latte straniero destinato al consumo umano.

Per quanto riguarda la libera importazione della panna e del latte aromatizzato UHT in Gran Bretagna e nel Galles, le autorità britanniche hanno iniziato le necessarie consultazioni per sottoporre questi prodotti allo stesso regime del latte non aromatizzato e, di conseguenza, «siccome il latte aromatizzato e la panna UHT possono attualmente essere assoggettati a controllo indipendentemente dal se siano importati o di origine nazionale», detta disciplina non può più essere considerata discriminatoria. Per di più, essendo ispirata alle stesse esigenze di tutela della sanità pubblica che sottendono la normativa concernente il latte UHT, l'emananda disciplina in materia di panna e latte aromatizzati è, anch'essa, legittima con riguardo al diritto comunitario.

Per quanto riguarda il requisito britannico del riconfezionamento, e quindi del nuovo trattamento del latte UHT importato, questa normativa, che è di molto anteriore al consumo del latte UHT, ha l'effetto di evitare che questo latte arrivi sul mercato del Regno Unito. Di conseguenza, il consumatore è tutelato ad un tempo contro un trattamento eventualmente imperfetto del latte e contro la possibilità che lo stato del latte prima del trattamento non fosse soddisfacente. Il fatto che detto requisito renda impossibile l'importazione del latte UHT a causa delle maggiori spese che esso comporta, ha certamente l'effetto di creare una restrizione degli scambi, ma questa è giustificabile per motivi di sanità pubblica ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE.

Per questi motivi, il Governo del Regno Unito sostiene che, in mancanza di disposizioni comuni, i provvedimenti che esso ha adottato per garantire l'innocuità del latte UHT consumato nel suo territorio sono giustificati in forza del Trattato.

3. Governo della Repubblica francese

Il Governo francese, analizzando la normativa britannica di cui trattasi, sostiene che essa ha l'effetto:

— di obbligare qualunque operatore che intenda importare latte nel Regno Unito a procurarsi previamente una licenza d'importazione il cui scopo è di garantire la tutela della salute degli animali,

— di costringere qualunque operatore che intende vendere latte ad ottenere una licenza di distribuzione, cioè, in pratica, tenuto conto delle condizioni cui è subordinata la concessione di

questa licenza e di quanto ammesso dalle stesse autorità britanniche nella lettera 27 aprile 1979, con cui il Governo britannico rispose ad un quesito posto dalla Corte nella causa 244/78 (precitata), ad essere stabilito nel Regno Unito ed a trattare e confezionare colà il suo prodotto.

1. Il Governo francese ritiene che i provvedimenti britannici oppongono all'importazione ed alla messa in commercio del latte di origine straniera due barriere insormontabili, le quali hanno incontestabilmente un effetto restrittivo diretto ed attuale sugli scambi intracomunitari. In quanto tali, questi ostacoli alla libera circolazione possono essere qualificati solo come «misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative» ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

La semplice esistenza di queste misure — anche supponendo che esse non abbiano effetti restrittivi sugli scambi —, è, in base alla giurisprudenza della Corte, incompatibile con l'art. 30 del Trattato. Infatti, l'esistenza di una licenza d'importazione — che può essere rilasciata solo su presentazione di un certificato attestante che il latte destinato all'importazione sia stato non solo pastorizzato ma anche trattato a 140° centigradi per almeno 3 secondi —, corrisponde alla definizione della misura d'effetto equivalente, la cui «nozione ... comprende anche l'obbligo di produrre un certificato attestante che i mangimi importati hanno subito nel paese esportatore un determinato trattamento», come precisa la sentenza della Corte nella causa 251/78 (precitata). Lo stesso vale per l'obbligo di confezionare, e quindi di trattare una seconda volta, il latte in uno stabilimento autorizzato in territorio britannico, che costituisce condizione preliminare per ottenere una licenza di messa in commercio. A maggior ragione, l'effetto combinato di questi due tipi di misure (licenza d'importazione e licenza di messa in commercio) è incompatibile con la giurisprudenza della Corte, la quale ha costantemente precisato che la qualificazione giuridica delle misure restrittive degli scambi non è modificata dal fatto che queste siano, in apparenza, non discriminatorie.

2. È vero che misure incompatibili con l'art. 30 del Trattato possono, non di meno, essere giustificate in forza dell'art. 36 del Trattato. Tuttavia, il richiamo alla disposizione di deroga di cui all'art. 36 è ammissibile solo alla duplice condizione:

— che le misure derogatorie perseguano uno degli scopi legittimi enumerati dall'art. 36,

— che esse siano «giustificate», cioè che venga fornita la prova che esse sono necessarie e non costituiscono una restrizione dissimulata degli scambi.

a) Tocca allo Stato membro che intende avvalersi della deroga contemplata dall'art. 36 dimostrare che il richiamo a questa disposizione è giustificato. Questa conclusione deriva dalla necessità d'interpretare detta disposizione in senso stretto, in quanto essa autorizza a derogare a uno dei principi fondamentali della Comunità, ed è corroborata dall'«orientamento adottato dalla Corte

in diverse controversie»: l'esempio più conclusivo al riguardo è la sentenza 20 febbraio 1979 (causa 120/78, precitata), confermata da altre pronunzie, come quelle emesse nelle sentenze 9 dicembre 1981 (causa 193/80, Commissione delle Comunità europee / Repubblica italiana, Racc. pag. 3019) e 17 dicembre 1981 (causa 272/80, precitata).

Ora, il Regno Unito non dimostra affatto che i suoi provvedimenti sanitari sono giustificati e respinge a priori qualsiasi argomento mirante a convincerlo che l'obiettivo legittimo della tutela della salute degli animali e dell'uomo da esso perseguito può essere raggiunto con altri metodi meno restrittivi. Esso infatti, affermando al n. 63 del controricorso di non disporre di alcun «mezzo pratico che gli consenta di convincersi dell'adeguatezza dei metodi (applicati dagli altri Stati membri) allo scopo di tutela perseguito», lascia intendere che, anche se uno Stato si offrisse di provare che la sua produzione è conforme ai criteri qualitativi britannici, tale offerta verrebbe respinta in quanto «priva di oggetto».

Il Governo francese «attribuisce la massima importanza a questo punto del procedimento» poiché esso condiziona il successo della collaborazione che gli Stati membri sono tenuti a prestarsi reciprocamente, in base alla giurisprudenza della Corte, e in particolare alla sentenza 17 dicembre 1981 (causa 272/80, precitata), al fine di ridurre i controlli nei settori non ancora armonizzati dal diritto comunitario. Ora, tale collaborazione presuppone l'obbligo di cooperare in buona fede e l'atteggiamento del Regno Unito non può ritenersi costituire una sana premessa ad una tale collaborazione, giacché il Governo britannico esige che gli altri Stati membri rispettino minuziosamente e alla lettera la sua normativa, comprese la disposizioni meno importanti.

b) Per di più, il Governo del Regno Unito — lungi dal dimostrare che le disposizioni che esso ha emanato sono assolutamente necessarie e non possono essere sostituite da misure di controllo meno restrittive — si limita a mettere in dubbio i metodi applicati e i controlli effettuati negli altri Stati membri, ad affermare che nessun sistema di cooperazione bilaterale è attuabile ed a concludere che solo un nuovo trattamento integrale del latte può dissipare i suoi timori circa la tutela della sanità pubblica.

Non può ammettere che queste affermazioni, determinate da una «diffidenza unica nel suo genere» nei confronti degli altri Stati membri, costituiscono una dimostrazione della necessità dei provvedimenti criticati. Se tutti gli Stati membri adottassero questo modo di ragionare riapparirebbero nel settore alimentare — o apparirebbero in settori in cui non erano mai esistiti — molti ostacoli agli scambi che sono stati eliminati senza che sia stata denunciata una brusca recrudescenza di malattie a cagione della cattiva

qualità dei prodotti esportati con la scorta di certificati di controllo sanitario rilasciati dagli Stati membri d'origine.

Per questi motivi, il Regno Unito, poiché non ha fornito la prova delle sue affermazioni, non può invocare l'art. 36 per giustificare un sistema di tutela della sanità pubblica eccessivo e avente effetti protezionistici.

3. In subordine, tuttavia, il Governo francese intende dimostrare il carattere «ingiustificato, discriminatorio, e arbitrario» dei requisiti britannici relativi al secondo trattamento ed al riconfezionamento del latte. Tali requisiti sono basati sul presupposto che non si può escludere una contaminazione nel corso del trattamento o del confezionamento del latte UHT e che, per la perfetta qualità del latte UHT è necessario che il latte venga «sorvegliato» dalla produzione al consumo. Orbene, la autorità britanniche non riescono a convincersi che tale «sorveglianza» è adeguatamente garantita in tutti i casi negli altri Stati membri.

a) A questo proposito va sottolineato, in primo luogo, che tutti gli Stati membri hanno, in pari misura, coscienza della necessità di lottare contro qualunque rischio di deterioramento delle condizioni sanitarie del latte e a tale scopo hanno adottato, da un trentennio, normative molto complete e rigorose. Ad esempio, la normativa francese disciplina le operazioni di mungitura e di immagazzinamento presso le aziende agricole, di raccolta, di trasporto e di conservazione nelle latterie, di pastorizzazione o di trattamento UHT, di confezionamento, di deposito in magazzino e di trasporto nei luoghi di consumo e, infine, di messa in consumo. Inoltre, il rispetto di detta normativa è garantito dai controlli regolari effettuati sia dai servizi veterinario e di igiene alimentare del Ministero dell'agricoltura, che dal servizio delle repressioni delle frodi e del controllo di qualità del Ministero per la tutela dei consumatori. Infine, le violazioni di queste norme sono severamente punite.

Grazie all'applicazione di questa normativa, il latte UHT prodotto in Francia soddisfa le norme di qualità più esigenti. Per provare la fondatezza di questa affermazione, il Governo francese produce, in allegato alla sua memoria, l'attestazione di qualità del latte UHT francese prodotto dall'Union laitière normande, rilasciata il 20 ottobre 1971 dal «National Institue for Research in Dairying» britannico (Shinfield, Reading RG 29 AT).

b) In secondo luogo, va rilevato che la «perfezione che il Regno Unito esige dal latte che dev'essere consumato di suoi cittadini non esiste neanche nel suo territorio». Il Governo francese sottolinea al riguardo che i cicli di produzione del latte UHT nel Regno Unito sono esposti agli stessi rischi che possono realizzarsi nelle lavorazioni effettuate negli Stati membri della Comunità e che numerose fattori di deterioramento sono stati constatati nel Regno Unito, come dimostra un articolo presentato in allegato alla sua memoria e tratto dalla rivista «Milk Producer» del settembre 1981. Secondo questo articolo, relativo ai risultati di analisi relativi alle contaminazione da parte di antibiotici del latte trattato in Inghilterra

e nel Galles, si è rilevata una quota di tests negativi del 14 ‰ per quanto riguarda le latterie situate nelle suddette regioni, valore oltre dieci volte superiore a quelli registrati in altri paesi produttori tra cui i Paesi Bassi, la Francia e la Repubblica federale di Germania, dove il tasso era dell'1,5 ‰ circa.

c) In terzo luogo, va evidenziata l'ambiguità dell'argomento britannico secondo cui è necessario dissipare, mediante un trattamento nel Regno Unito, ogni dubbio circa lo stato del latte prodotto negli altri Stati membri, prima o dopo il trattamento UHT. Infatti, il secondo trattamento UHT di un latte non ha praticamente alcun effetto sui microrganismi sopravvissuti al primo trattamento e pertanto, il requisito di un nuovo trattamento, oltre a comportare spese eccessive, non è affatto in grado di eliminare i dubbi delle autorità britanniche. In particolare, è scientificamente provato che il latte che abbia subito un secondo trattamento UHT ha molto spesso reazione negativa al test di torbidità Aschaffenburg, il che basta a considerarlo inidoneo al consumo umano, in quanto la reazione positiva a detto test costituisce un presupposto necessario per la qualifica di latte UHT. Per questo motivo, il Governo francese considera in sostanza che le esigenze della sanità pubblica che guidano il legislatore britannico sono solo un pretesto per imporre un secondo trattamento, inutile ma costoso, oppure esse sono davvero di fondamentale importanza e quindi possono essere soddisfatte solo mediante il divieto assoluto di vendita del latte importato, anche se trattato una seconda volta. C'è quindi da chiedersi se negli argomenti del Regno Unito si debba leggere, in pratica, l'intenzione di non consentire mai la messa in consumo del latte UHT importato — anche se nuovamente trattato — nel territorio britannico.

d) In quarto luogo, è opportuno sottolineare la contraddittorietà del comportamento delle autorità britanniche le quali, mentre hanno disciplinato severamente l'importazione e la messa in commercio del latte UHT, non hanno stabilito per la panna UHT e per il latte aromatizzati UHT importati il requisito del secondo trattamento. In proposito, va rilevato che questi prodotti provengono dalle stesse fabbriche, sono elaborati a partire dalla stessa materia prima e vengono trattati allo stesso modo del latte UHT non aromatizzato. Eppure la messa in commercio nel Regno Unito, per molti anni, dei suddetti prodotti provenienti da latterie francesi non ha dato luogo ad alcun incidente e ad alcun caso di contaminazione; pertanto, questa differenza di trattamento di prodotti analoghi da tutti i punti di vista va considerata come una prova della «fragilità delle giustificazioni scientifiche» addotte dal Regno Unito a favore del requisito del secondo trattamento. La recente decisione 9 ottobre 1981, con cui il Ministro britannico dell'agricoltura ha esteso la normativa restrittiva britannica alla panna ed al latte aromatizzati, non ha ridotto i rischi sotto il profilo sanitario, anche se la coerenza formale dei provvedimenti di cui trattasi è stata in tal modo ristabilita.

e) Infine, per dimostrare il carattere ingiustificato ed eccessivo dei provvedi-

menti adottati dal Regno Unito, il Governo francese sottolinea la notevole analogia dei criteri sanitari seguiti nei vari Stati membri per quanto concerne il latte.

I metodi di controllo del ciclo di produzione del latte, dal prelievo presso l'azienda agricola alla messa in consumo, sono largamente standardizzati, la definizione stessa del latte UHT è praticamente armonizzata — come attesta la proposta di direttiva comunitaria (Doc. R/3187/1/78) del 22 dicembre 1978, il cui allegato A, capitolo V, punto 5, stabilisce tre condizioni che il latte deve soddisfare per essere denominato latte UHT — e, infine, al di qua e al di là della Manica sono usate per lo più le stesse macchine, fabbricate da pochi costruttori. Questa analogia di concezioni e di metodi si spiega del resto col piccolo numero (tre) di procedimenti tecnici di sterilizzazione del latte attualmente conosciuti.

In conclusione, il Governo francese riassume il suo punto di vista affermando che il Regno Unito non ha potuto dimostrare nè che i provvedimenti criticati sono obiettivmente giustificati, nè che tali provvedimenti eccessivi perseguono scopi diversi dalla protezione territoriale assoluta. Inoltre, questi provvedimenti hanno origine dalla diffidenza del Regno Unito nei confronti delle pratiche correnti negli altri Stati membri e sono, per di più, in contraddizione con l'atteggiamento delle autorità sanitarie britanniche per quanto concerne l'importazione di panna UHT, di latte aromatizzato e di burro; quest'ultimo prodotto può essere introdotto in grandi quantità nel Regno Unito senza incontrare ostacolo nelle considerazioni d'ordine sanitario opposte all'entrata dei prodotti lattiero-caseari.

4. Governo del Regno Unito

In allegato alla controreplica, il Governo del Regno Unito espone le sue osservazioni a proposito della memoria d'intervento presentata dal Governo francese, pur precisando che esso ritiene di aver ampiamente confutato gli argomenti ivi contenuti nel controricorso e nella controreplica.

a) Per quanto riguarda, in primo luogo, i doveri che incombono allo Stato membro che invochi l'art. 36 del Trattato, il Governo del Regno Unito precisa che, anche se è suo compito dimostrare che i provvedimenti di cui trattasi hanno effettivamente lo scopo di tutelare la sanità pubblica — il che egli ritiene di aver fatto —, non ne consegue, però, che per giustificare gli stessi provvedimenti, il Regno Unito debba provare che il latte proveniente da altri Stati membri costituisca effettivamente una minaccia per la salute dell'uomo o degli animali.

Il Governo britannico ribadisce che la tutela della sanità pubblica, tenuto conto della complessità dei fattori che entrano in gioco nella produzione del latte e della vulnerabilità batteriologica di questo prodotto, non può essere garantita dalla collaborazione tra i servizi interessati dei vari Stati membri finchè non esista un sistema comune di norme. La cooperazione cui la Corte si è riferita nella causa 272/80 (precitata) non può essere attuata nella fattispecie, tenuto conto dei numerosissimi problemi illustrati nel controricorso ed è, inoltre, in netto contra-

sto con le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa 244/78 (precitata). Comunque, la giurisprudenza della Corte relativa alla collaborazione fra Stati membri, invocata dal Governo francese, va intesa nel senso che essa indica uno degli strumenti che gli Stati membri possono usare per facilitare la libera circolazione delle merci, ma non stabilisce l'obbligo di realizzare un accordo tra le autorità nazionali.

b) In secondo luogo, il Governo del Regno Unito non intende affatto gettare il discredito sulla qualità, dal punto di vista sanitario, dei prodotti lattiero-caseari degli altri Stati membri. La «diffidenza» che il Regno Unito ha mostrato nei confronti di questi prodotti — e che il Governo francese ha rilevato nella sua memoria — è solo l'illustrazione del fatto che, non disponendo di alcun mezzo pratico per accertare la qualità delle condizioni di produzione del latte negli altri Stati membri, esso non è disposto ad accettare, per il consumo umano, latte importato prodotto in conformità a prescrizioni sanitarie diverse da quelle che esso impone ai suoi propri produttori e sulle quali non può esercitare alcun controllo.

c) Il Governo britannico confuta, infine, l'analisi della sua normativa fatta dal Governo francese e secondo la quale i requisiti britannici del nuovo trattamento e del riconfezionamento del latte UHT importato sono «ingiustificati, arbitrari e discriminatori».

Non si può ritenere che le norme ed i procedimenti tecnici relativi al latte UHT siano armonizzati o offrano garanzie equivalenti da uno Stato membro all'altro.

Infatti, le norme adottate dall'Organizzazione mondiale della sanità non sono state accettate da tutti i paesi e devono essere ridiscusse a Roma nell'aprile 1982. D'altra parte, i lavori di armonizzazione a livello comunitario sono lungi dall'essere completati su punti essenziali e mirano all'istituzione di un duplice sistema di norme a seconda che il prodotto sia destinato all'esportazione od al consumo interno. Le difficoltà che ostano alla conclusione di questi lavori provano quanto la materia sia lungi dall'essere armonizzata «de facto», diversamente da quanto sostiene il Governo francese.

D'altra parte, per quanto riguarda le tecniche applicate per il trattamento del latte UHT, si deve precisare che la normativa britannica impone che le macchine siano dotate di un meccanismo di registrazione continua delle temperature, che i dati archiviati presso i centri di produzione siano conservati per una durata minima determinata e, infine, che il latte sia analizzato per accertarne il «contenuto di germi» (Milk, Special Designations, Regulations 1977, Allegato 2, Parte IV a, par. 3). Ora, a quanto risulta al Governo britannico, nessuno di questi obblighi è imposto dalla normativa francese.

A proposito, infine, delle modalità dei controlli effettuati nei diversi Stati membri, il Governo britannico, essendosi adoperato in misura notevole per minimizzare, nel proprio territorio, i rischi dovuti alle condizioni di produzione e di raccolta del latte, non può aderire al

punto di vista del Governo francese secondo cui tutti gli Stati membri praticano e fanno rispettare sistemi di controllo equivalenti.

Poiché le cose stanno diversamente, è giustificato mantenere in vigore i provvedimenti criticati nella presente causa fino all'emanazione di norme comunitarie dato che, nell'attuale situazione, il Regno Unito si trova nell'impossibilità di accertare se in ogni singolo caso siano state adottate, di fatto, precauzioni adeguate.

IV — Risposta delle parti ai quesiti posti dalla Corte

a) Il Governo del Regno Unito ha inviato la sua risposta il 20 settembre 1982.

1. Da questo documento risulta che pochi dati statistici, fra quelli richiesti, sono disponibili. Tuttavia, sono state indicate talune cifre utili:

— produzione di latte UHT nel Regno Unito nel 1981-1982: 53 milioni di litri

— produzione di panna UHT nel Regno Unito nel 1980: 6 000 tonnellate

— importazioni nel Regno Unito di panna UHT nel 1980: 3 475 tonnellate

— attualmente, circa lo 0,7 % del latte liquido complessivamente consumato nel Regno Unito è latte UHT;

— nel 1980-1981, almeno il 99,7 % del latte UHT consumato nel Regno Unito era prodotto nel paese (nel caso della panna UHT tale quota è del 75 % circa).

2. Per quanto riguarda la natura del sistema di licenze d'importazione applicato, il Regno Unito rinvia essenzialmente ai documenti già prodotti per la descrizione di tale sistema. Esso precisa tuttavia che si tratta di un sistema di licenze d'importazione *specifiche* le cui condizioni di rilascio variano in funzione della situazione sanitaria del luogo di approvvigionamento, e che la licenza può essere limitata ad una sola operazione d'importazione o riguardare solo un periodo limitato. Salvo che nel caso di modifiche nella situazione sanitaria nella zona di produzione, non viene effettuato alcun controllo di qualità sul latte importato dato che vengono rilasciate le licenze.

Infine, il Governo del Regno Unito precisa che le condizioni per l'importazione del latte UHT sfuso sono identiche a quelle che valgono per il latte confezionato, pur facendo notare che il trasporto del latte sfuso non è conveniente dal punto di vista commerciale.

b) La Commissione ha fatto pervenire la sua risposta il 1° ottobre 1982.

1. A proposito delle statistiche relative alla produzione, agli scambi ed al consumo, la Commissione afferma che non esistono dati sicuri e completi. Essa ritiene tuttavia che il volume degli scambi di latte e di panna UHT tra Stati membri non sia trascurabile, poiché si tratta dei tipi di latte e di panna più sicuri.

2. Per quanto riguarda l'analogia delle norme sanitarie in vigore negli Stati membri relativamente al trattamento UHT ed al confezionamento del latte, la Commissione si basa sulle risposte alle richieste di informazioni da essa rivolte agli Stati membri nel marzo 1980 e nell'agosto 1982. Essa descrive, per ciascuno

di questi Stati (eccettuate l'Italia e la Grecia), le norme sanitarie concernenti il latte UHT (trattamento e confezionamento), le quali sono effettivamente molto simili tra loro.

3. Quanto ai regimi d'importazione applicati dagli altri Stati membri, la Commissione descrive taluni aspetti delle varie discipline nazionali. Essa ne deduce che:

— il Regno Unito è il solo Stato membro che esiga un nuovo trattamento del latte UHT;

— il Regno Unito e l'Irlanda sono i soli paesi che applichino regimi di licenze d'importazione;

— gli altri Stati membri esigono semplicemente che il latte UHT sia stato trattato in conformità a talune norme d'igiene. Il prodotto è assoggettato, dopo l'importazione, allo stesso controllo per campione effettuato sul latte di produzione nazionale.

Taluni Stati membri (Danimarca, Repubblica federale di Germania, Lussemburgo) chiedono anche l'esibizione di un certificato rilasciato da un veterinario dello Stato membro esportatore e attestante che il latte soddisfa le condizioni stabilite.

4. Infine, la Commissione precisa che i progetti di direttive relative ai requisiti di carattere sanitario ai quali deve rispondere il latte trattato termicamente non hanno, purtroppo, fatto molti passi avanti dal 1972 e nulla consente di sperare che saranno adottati nel prossimo futuro.

V — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 10 novembre 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 dicembre 1982.

In diritto

1 Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 22 maggio 1981, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato, un ricorso mirante a far dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, assoggettando a restrizioni l'importazione e la messa in consumo nel suo territorio di latte e di panna trattati col procedimento UHT, è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE.

2 Il trattamento ad elevatissima temperatura (UHT), che consiste nel mantenere il prodotto ad una temperatura largamente superiore a 100 °C per un breve periodo, consente di conservare il latte per parecchi mesi a temperatura

ambiente, purché, immediatamente dopo questo trattamento, esso sia stato confezionato, in ambiente asettico, in recipienti sterilizzati ermeticamente chiusi.

3 Il ricorso riguarda, in particolare, un complesso di disposizioni legislative e regolamentari intese a disciplinare l'importazione, il confezionamento e la vendita del latte e dei prodotti lattiero-caseari trattati secondo il suddetto procedimento nelle varie regioni del Regno Unito, e il cui effetto combinato può essere così riassunto:

— il latte e la panna UHT possono essere importati in Inghilterra, nel Galles, nell'Irlanda del Nord ed in Scozia solo su autorizzazione dell'autorità competente, che assume la forma di una licenza d'importazione. Ciò non vale, però, per il latte e la panna UHT originari d'Irlanda e importati direttamente nell'Irlanda del Nord;

— il latte UHT (locale o importato) può essere messo in commercio in Inghilterra, nel Galles e in Scozia solo da latterie o venditori autorizzati mediante una licenza di distribuzione. Questa fa obbligo agli operatori di confezionare il latte in latterie autorizzate dalle autorità locali competenti;

— dopo l'emanazione della nuova normativa sul latte e sulla panna nell'Irlanda del Nord (SR 1981, nn. 233 e 234), il latte e la panna UHT possono essere messi in vendita in Irlanda del Nord solo se siano stati prodotti in conformità alle prescrizioni in vigore in questa provincia. Prima dell'entrata in vigore di questa normativa, il 31 luglio 1981, la vendita di latte o di panna UHT era assolutamente vietata in Irlanda del Nord.

4 La Commissione sostiene che i provvedimenti adottati dal Regno Unito costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni all'importazione vietate dall'art. 30 e non sono giustificati ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

Sulla ricevibilità delle conclusioni della Commissione

5 Nell'atto introduttivo, la Commissione chiedeva, in particolare, la declaratoria che il Regno Unito era venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 in relazione alle sole norme in vigore alla data del parere motivato 7 novembre 1980, indirizzato al Regno Unito ai sensi dell'art. 169 del Trattato. Tuttavia,

successivamente a tale data, la legislazione è stata modificata in Irlanda del Nord dalla normativa del 1981 (SR 1981 — nn. 233 e 234), redatta il 10 luglio 1981 ed entrata in vigore il 31 luglio 1981. Questa normativa ha avuto l'effetto di sostituire al divieto assoluto di vendita di latte e di panna UHT in Irlanda del Nord un regime in base al quale la vendita di detti prodotti è lecita solo se essi siano stati fabbricati in conformità alle disposizioni in vigore nell'Irlanda del Nord. Nella replica la Commissione ha chiesto che la declaratoria di inadempiemnto venga estesa a questa nuova normativa. Bisogna stabilire se questa domanda sia ricevibile.

6 Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 25 settembre 1979 (causa 232/78, Commissione / Repubblica francese, Racc. pag. 2729), anche se l'art. 42 del regolamento di procedura consente, a talune condizioni, la produzione di nuovi mezzi, una parte non può, in corso di causa, modificare l'oggetto stesso della controversia. Ne deriva che la fondatezza del ricorso dev'essere esaminata unicamente con riferimento alle conclusioni formulate nell'atto introduttivo. Inoltre, nell'ambito di un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione in forza dell'art. 169 del Trattato, la lettera di messa in mora indirizzata dalla Commissione allo Stato membro e successivamente il parere motivato emesso dalla Commissione delimitano l'oggetto della controversia, che pertanto non può essere ampliato. Infatti, la possibilità, per lo Stato interessato, di presentare osservazioni costituisce, anche se esso ritenga di non doverne fare uso, una garanzia essenziale voluta del Trattato, la cui osservanza è un requisito formale essenziale le per la regolarità del procedimento di constatazione dell'inadempimento di uno Stato membro.

7 Ne consegue che le nuove conclusioni presentate dalla Commissione nella replica e relative alla normativa del 1981 concernente l'Irlanda del Nord sono irricevibili. Tuttavia, non avendo la Commissione espressamente rinunciato alle sue precedenti conclusioni, queste sono ricevibili in quanto si riferiscono, a proposito dell'asserito inadempimento, alla normativa in vigore in Irlanda del Nord alla data del parere motivato.

Nel merito

1. Sui provvedimenti criticati in generale

8 Il Regno Unito sostiene che, in mancanza di una normativa comune, spetta agli Stati membri disciplinare tutte le questioni relative alla produzione ed alla messa in commercio del latte nel proprio territorio e che, di conseguenza, le criticate disposizioni nazionali concernenti il latte e la panna UHT esulano dalla sfera d'applicazione dell'art. 30 del Trattato. Questa tesi dev'essere respinta. La mancanza di una normativa comune o di direttive di armonizzazione relative alla produzione o alla messa in commercio di un prodotto non è sufficiente per escludere detto prodotto dalla sfera d'applicazione del divieto sancito dall'art. 30 del Trattato. Il divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative riguarda infatti qualunque normativa in materia commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario.

2. Sul requisito delle licenze d'importazione specifiche

9 La Corte ha già dichiarato che l'art. 30 osta all'applicazione, nei rapporti intracomunitari, di una normativa nazionale che imponga tuttora, sia pure solo come formalità, la condizione della licenza d'importazione o altra simile condizione.

10 Il Regno Unito sostiene che esiste una notevole elasticità nella concessione di queste licenze d'importazione. Bisogna tuttavia ricordare che secondo una costante giurisprudenza (sentenza 24. 1. 1978, causa 82/77, Van Tiggele, Racc. pag. 25; sentenza 19. 2. 1981, causa 130/80, Kelderman, Racc. pag. 527), un provvedimento che ricada sotto il divieto di cui all'art. 30 del Trattato non sfugge a tale divieto per il solo fatto che l'autorità competente gode di un potere discrezionale per la sua applicazione. La libera circolazione è un diritto il cui esercizio non può dipendere dal potere discrezionale o dalla tolleranza dell'amministrazione nazionale.

11 Da quanto sopra deriva che il regime delle licenze d'importazione istituito dal Regno Unito costituisce una restrizione all'importazione vietata dall'art. 30 del Trattato.

12 Tuttavia, bisogna accertare se le disposizioni di cui trattasi, pur costituendo misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, siano ammissibili in forza dell'art. 36 del Trattato, il quale stabilisce che l'art. 30 non osta ai divieti o alle restrizioni all'importazione giustificate, fra l'altro, da ragioni inerenti alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali.

13 Bisogna ricordare che quest'articolo costituisce una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle merci e deve, pertanto, essere interpretato in modo da non estenderne gli effetti al di là di quanto è necessario per la tutela degli interessi che esso mira a garantire.

14 Secondo la Commissione, dalla giurisprudenza della Corte risulta che le licenze d'importazione contrastano in ogni caso con l'art. 30 del Trattato ed esulano dalla deroga disposta dall'art. 36. A questo proposito occorre osservare che, anche se il requisito, sia pure formale, di una licenza è in contrasto con l'art. 30 del Trattato, non ne consegue necessariamente che una misura del genere non possa in alcun caso essere giustificata in forza dell'art. 36. Bisogna quindi esaminare le giustificazioni esposte dal Regno Unito.

15 Al riguardo, il Regno Unito sostiene innanzitutto che il sistema di licenze d'importazione specifiche che esso ha istituito consente di imporre, per quanto concerne il trattamento termico del latte importato, condizioni variabili in funzione della situazione sanitaria del bestiame nel paese esportatore (trattamento termico più o meno intenso a seconda della lontananza, nel tempo, dell'ultima epidemia di afta epizootica). Il Regno Unito sottolinea poi che il bestiame affetto da afta epizootica può dare latte contaminato prima che compaiano i sintomi esterni della malattia e prima che l'epizozia venga denunciata alle autorità sanitarie. In un caso del genere potrebbero già essere state regolarmente rilasciate licenze d'importazione ed il latte, sottoposto ad un trattamento insufficiente per inattivare il virus, potrebbe già trovarsi in transito o addirittura essere stato effettivamente importato nel Regno Unito prima che la malattia sia stata scoperta. Sarebbe quindi necessario che le autorità del Regno Unito, non appena informate della situazione dal paese esportatore, siano in grado di rintracciare le partite di latte contaminato e di distruggerle prima che vengano messe sul mercato. Secondo il Regno Unito, solo un sistema di licenze specifiche, che consente di individuare e di seguire le partite di latte importato, risponde a tale esigenza.

16 Anche se la tutela della salute degli animali è uno dei motivi che giustificano l'applicazione dell'art. 36, è tuttavia opportuno accertare se il sistema adottato nella fattispecie dal Regno Unito costituisca, data la possibilità eventuale di pervenire allo stesso risultato con provvedimenti meno restrittivi, una misura sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, o se, per contro, tenuto conto delle esigenze di carattere tecnico precedentemente menzionate, esso sia necessario e quindi giustificato ai sensi dell'art. 36.

17 Si può ammettere, al riguardo, che le informazioni di ordine amministrativo e sanitario raccolte dalle autorità del Regno Unito all'atto dell'istruzione delle domande di licenze presentate dagli importatori sono incontestabilmente utili per raggiungere lo scopo di tutela della salute degli animali sopra ricordati se centralizzate e adeguatamente sfruttate dai servizi competenti.

18 Anche se il Regno Unito ha sostenuto, all'udienza, che la prassi amministrativa attuale consente il rilascio automatico e rapido delle licenze, bisogna constatare che un sistema che imponga il rilascio di autorizzazioni amministrative comporta necessariamente l'esercizio di un certo potere discrezionale ed è la fonte di incertezza giuridica per gli operatori economici. Ne deriva un intralcio agli scambi intracomunitari che, nella fattispecie, può essere eliminato senza nuocere all'efficacia della tutela della salute degli animali e senza aggravare l'onere amministrativo o finanziario imposto dal perseguimento di questo scopo: per ottenere questo risultato è sufficiente che le autorità del Regno Unito rinuncino al sistema delle licenze d'importazione e si limitino a raccogliere le informazioni che sono loro utili a mezzo, per esempio, di dichiarazioni sottoscritte dagli importatori e accompagnate, se del caso, dai certificati appropriati.

19 Dalle considerazioni che precedono deriva che nel caso presente il requisito delle licenze d'importazione, incompatibile con l'art. 30 del Trattato, esula dalla deroga contemplata dall'art. 36.

3. Sul sistema delle licenze di distribuzione e sull'obbligo di confezionare nel Regno Unito il latte UHT importato

20 È pacifico che la normativa sopra analizzata, che impone di confezionare nel Regno Unito il latte UHT importato, comporta necessariamente l'obbligo di sottoporre questo latte ad un nuovo trattamento poiché è tecnicamente impossibile aprire i recipienti e riconfezionare il latte UHT senza che quest'ultimo perda le caratteristiche del latte trattato ad elevatissima temperatura.

21 Di conseguenza, l'obbligo di assoggettare questo prodotto ad un secondo trattamento termico provoca ritardi nella messa in commercio, comporta notevoli spese per l'importatore e, per di più, può ridurre le qualità organolettiche del latte. Quest'obbligo di ritrattamento e di riconfezionamento equivale in pratica, dati i suoi effetti economici, ad un divieto assoluto d'importazione, come ammette espressamente il Governo del Regno Unito. Pertanto, a torto qust'ultimo sostiene che la normativa criticata, applicandosi assertivamente senza distinzione ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, non ha effetti discriminatori ed esula per questo motivo dalla sfera d'applicazione dell'art. 30 del Trattato.

22 La Corte constata quindi che il sistema delle licenze di distribuzione istituito dal Regno Unito costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del Trattato.

23 Il Governo del Regno Unito deduce tuttavia che, allo stato attuale del diritto comunitario, detto divieto è l'unico mezzo efficace per tutelare la salute dei consumatori ed è pertanto giustificato ai sensi dell'art. 36.

24 Il Regno Unito basa essenzialmente il suo punto di vista sulle disparità esistenti tra la normativa dei vari Stati membri in materia di produzione e di trattamento del latte UHT, sulla diversità delle modalità di applicazione di

queste differenti normative e sull'impossibilità, in cui esso si trova, di controllare l'intero ciclo produttivo del latte UHT negli altri Stati membri, dal prelievo presso le aziende agricole al confezionamento ed alla distribuzione. Ora, tale controllo sarebbe indispensabile per avere la certezza che il latte non è contaminato da batteri o da virus.

25 Questo argomento non può essere accolto. In primo luogo, dai documenti del fascicolo ed in particolare dalle risposte fornite dalla Commissione ai quesiti posti dalla Corte risulta che le disparità assertivamente esistenti tra la normativa dei vari Stati membri, sono, in realtà, limitate. Infatti, in forza delle varie leggi, regolamenti o prassi amministrative, la produzione del latte UHT nei vari Stati membri viene effettuata in conformità a norme molto simili: si tratta, in primo luogo, di un trattamento termico effettuato in condizioni di temperatura comparabili e per periodi molto brevi, e, in secondo luogo, di un confezionamento asettico in recipienti sterilizzati ermeticamente chiusi.

26 Inoltre, dall'analisi dei documenti scientifici e tecnici sottoposti dalle parti all'esame della Corte risulta che il latte UHT viene prodotto nei vari Stati membri con macchine fabbricate da un piccolissimo numero di costruttori e aventi caratteristiche tecniche comparabili e, sottoposto a controlli identici, presenta qualità analoghe dal punto di vista sanitario.

27 Infine, le caratteristiche stesse del latte UHT, che può essere conservato a lungo a temperatura normale, rendono superfluo il controllo dell'intero ciclo produttivo se sono state adottate le necessarie precauzioni all'atto del trattamento termico.

28 Di conseguenza, il Regno Unito può ottenere, ai fini della tutela della salute umana, garanzie equivalenti a quelle che esso ha prescritto per la produzione nazionale di latte UHT, senza ricorrere al provvedimento considerato, che equivale ad un divieto totale d'importazione.

29 A tal fine, il Regno Unito avrebbe il diritto di stabilire le condizioni obiettive che esso ritiene debbano essere rispettate per quanto riguarda sia la qualità del latte prima del trattamento sia le modalità di trattamento e di confezionamento del latte UHT messo in vendita nel suo territorio, quale che ne sia la provenienza. Il Regno Unito potrebbe inoltre esigere che il latte UHT importato rispetti le norme da esso emanate, badando tuttavia a non andare oltre quanto è strettamente necessario per la tutela della salute del consumatore. Esso avrebbe la facoltà di assicurarsi che dette norme siano rispettate chiedendo agli importatori di produrre certificati all'uopo rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri esportatori.

30 Come il Governo francese fa giustamente notare nella memoria di intervento presentata a sostegno del ricorso della Commissione, la Corte ha precisato nella sua costante giurisprudenza (sentenza 20. 5. 1976, causa 104/75, A. De Peijper, Racc. pag. 613; sentenza 8. 11. 1979, causa 251/78, Denkavit Futtermittel, Racc. pag. 3369) che, qualora la collaborazione tra le autorità degli Stati membri consenta di rendere meno complicati e meno gravosi i controlli alle frontiere, le autorità competenti in materia di controlli sanitari devono accertare se i documenti probatori rilasciati nell'ambito di tale collaborazione non creino una presunzione di conformità delle merci importate ai requisiti fissati dalla normativa sanitaria nazionale che consenta di semplificare i controlli effettuati all'atto dell'importazione. La Corte ritiene che, per quanto riguarda il latte UHT, sussistano i presupposti per presumere esatte le dichiarazioni figuranti in tali certificati.

31 Tale necessaria collaborazione non impedisce tuttavia alle autorità britanniche nè di effettuare controlli per sondaggio per assicurarsi del rispetto delle norme da esse stabilite nè di opporsi all'entrata delle partite di cui sia stata accertata la non conformità a dette norme.

32 Infine, bisogna notare che il Regno Unito ha accettato l'importazione nel suo territorio, senza esigere un nuovo trattamento, di panna UHT e di latte aromatizzato UHT, i quali, in base al suo stesso ragionamento, presentano

teoricamente, indipendentemente dalle quantità importate, gli stessi rischi per la salute umana. Orbene, non è stato dimostrato che la sanità pubblica ne sia stata lesa, sia pur minimamente, nel Regno Unito.

33 Dalle considerazioni sopra esposte deriva che il sistema delle licenze di distribuzione costituisce un ostacolo alla libera circolazione dei prodotti lattiero-caseari sproporzionato rispetto allo scopo perseguito e non è pertanto giustificato ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

4. Sul divieto totale di vendita di latte e di panna UHT in Irlanda del Nord fino al 31 luglio 1981

34 La normativa di cui trattasi implica un divieto completo d'importazione per la messa in consumo e per ciò stesso costituisce una restrizione al commercio vietata dall'art. 30 del Trattato.

35 Non è stato dimostrato, e neanche asserito, che detta normativa fosse stata adottata allo scopo di tutelare la sanità pubblica. Pertanto, essa non può essere giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

36 Bisogna quindi concludere che, adottando i vari provvedimenti suddetti relativi all'importazione, al confezionamento ed alla messa in commercio del latte UHT, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi incombentigli in forza degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

Sulle spese

37 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda. Il Governo del Regno Unito è rimasto socombente e va quindi condannato alle spese, ivi comprese quelle sostenute dalla parte interveniente.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Le conclusioni della Commissione, in quanto si riferiscono alla nuova normativa vigente nell'Irlanda del Nord a decorrere dal 31 luglio 1981 (SR 1981, nn. 233 e 234), sono irricevibili.

2° Il Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, assoggettando ad un sistema di previe licenze individuali l'importazione, nel suo territorio, di latte e di panna sottoposti a trattamento tecnico ad elevatissima temperatura (UHT) nel territorio degli altri Stati membri, è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE.

3° Il Regno Unito, assoggettando la distribuzione in Inghilterra, nel Galles ed in Scozia di latte UHT importato da altri Stati membri ad un sistema che implica un nuovo trattamento termico e il riconfezionamento del latte, è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE.

4° Il Regno Unito, vietando assolutamente la vendita di latte o di panna UHT in Irlanda del Nord fino all'entrata in vigore della normativa sul latte adottata nel 1981 (SR 1981, nn. 233 e 234) è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del Trattato CEE.

5° Il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord è condannato alle spese.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Galmot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, l'8 febbraio 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars