SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
27 marzo 1985 *

Nel procedimento 73/84,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa) del Land Nordrhein-Westfalen, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Denkavit Futtermittel GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Warendorf (Repubblica federale di Germania),

e

Land Nordrhein-Westfalen, rappresentato dal ministro per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 3 e 9 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/373, relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per gli animali, e dell'art. 30 del trattato CEE,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, P. Pescatore e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: P. Heim

**

ha pronunziato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

** viste le osservazioni presentate

— per la ricorrente dall'avv. Dietrich Ehle,

— per il convenuto, nella fase scritta dal dr. A. Ebert, e nella fase orale dal sig. N. Fischer, Regierungsdirektor,

— per il governo danese, nella fase scritta dal sig. L. Mikaelsen, in qualità di agente, e nella fase orale dal sig. L. Mikaelsen, assistito dall'avv. Gregers Larsen,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Peter Karpenstein, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 febbraio 1985,

SENTENZA

(omissis)

In diritto

1 Con ordinanza 16 febbraio 1984, pervenuta in cancelleria il 15 marzo successivo, l'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE nonché degli artt. 3 e 9 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/373, relativa allo smercio degli alimenti composti per gli animali (GU L 86, pag. 30) in riferimento ai controlli sanitari sulle importazioni di alimenti composti per gli animali.

Sugli antefatti della controversia

2 L'appellante nella causa principale, Denkavit Futtermittel GmbH, società di diritto tedesco con sede sociale a Warendorf, importa regolarmente alimenti per animali a base di latte, provenienti dalla sua associata olandese Denkavit Nederland BV. I controlli su tali importazioni, disposti dalla legislazione tedesca in materia di sanità pubblica, hanno dato luogo alla sentenza della Corte 8 novembre 1979 (causa 251/78, Denkavit, Racc. pag. 3369), emanata su domanda pregiudiziale del Verwaltungsgericht di Münster. In tale sentenza la Corte esaminava la portata delle direttive comunitarie e affermava che, all'epoca dei fatti che avevano dato luogo alla causa principale, ossia quando la direttiva 79/363 non era ancora in vigore, per i mangimi composti d'origine animale non ricorrevano, in particolare quanto alla lotta contro gli agenti patogeni, i presupposti che rendono ingiustificato il richiamo, da parte degli Stati membri, alle eccezioni consentite dall'art. 36 del trattato CEE.

3 A seguito di tale pronunzia ed alla conseguente sentenza 2 aprile 1980 del Verwaltungsgericht di Münster, il ministro per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste del Land Nordrhein-Westfalen rilasciava alla Denkavit il 19 agosto 1980, una licenza d'importazione meno restrittiva, in base ai §§ 5 e 9 della « Futtermittel-Einfuhrverordnung » (decreto sull'importazione di mangimi) del 15 agosto 1978 (BGBl. I, pag. 1375), sostituiti, nel frattempo, dai §§ 3 e 8 della nuova versione del

19 luglio 1983 dello stesso decreto (BGBl. I, pag. 999). Il rilascio di tale licenza, valida per un quantitativo illimitato di alimenti per animali a base di latte, è subordinato all'obbligo di presentare, all'atto di ogni importazione, l'originale o una copia autenticata della licenza stessa, nonché un certificato valido per un anno, rilasciato dalla competente autorità sanitaria del luogo di produzione, il quale attesti che detti alimenti contengono, quali unici ingredienti di origine animale, solo prodotti a base di latte in polvere e grassi animali, che i prodotti a base di latte sono stati fabbricati esclusivamente con latte pastorizzato, che i grassi sono stati riscaldati a non meno di 85° e che l'intero processo di produzione si è svolto in circuito chiuso. In caso di pericolo di epizoozie, la licenza può essere revocata in qualsiasi momento e senza indennizzo.

4 Il 5 febbraio 1981, la società Denkavit proponeva al Verwaltungsgericht di Düsseldorf un ricorso volto a far dichiarare ch'essa ha il diritto d'importare gli alimenti composti per animali senza licenza d'importazione né certificato. Essa si richiamava, a tal fine, alla direttiva 79/373 ed in primo luogo all'art. 3 il quale, secondo la sua interpretazione, escluderebbe che gli Stati membri possano far valere l'art. 36 del trattato CEE per giustificare controlli sanitari da essi istituiti.

5 Con sentenza 29 gennaio 1982 il Verwaltungsgericht di Düsseldorf, previa analisi approfondita delle rilevanti disposizioni di diritto comunitario, respingeva il ricorso per il motivo che le direttive comunitarie sino ad allora emanate non disciplinavano il problema dei controlli sanitari e, di conseguenza, non escludevano, per gli Stati membri, la possibilità di far valere l'art. 36 del trattato.

6 Adito in appello dalla Denkavit, l'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen, dopo aver esaminato gli argomenti favorevoli e contrari alla tesi dell'appellante, decideva di sottoporre alla Corte la seguente questione:

Se il combinato disposto della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, relativa allo smercio degli alimenti composti per gli animali (79/373/CEE), considerati in particolare i suoi artt. 3 e 9, e dell'art. 30 del trattato CEE, vada interpretato nel senso che gli Stati membri non possono — richiamandosi all'art. 36 del trattato — subordinare l'importazione da altri Stati membri di alimenti composti per animali, definiti dall'art. 2, lett. b), della direttiva 79/373/CEE, alla presentazione di una licenza d'importazione rilasciata dalle autorità veterinarie nazionali o ad un certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore.

Nel merito

7 La società Denkavit fa valere, in sostanza, che la direttiva 79/373/CEE disciplina in modo esauriente la materia, di guisa che gli alimenti composti, messi in commercio conformemente ai requisiti stabiliti da detta direttiva, devono poter circolare liberamente nella Comunità senza che gli Stati membri possano porre, in materia di controlli sanitari, condizioni non contemplate da tale direttiva. Mentre l'art. 1, 2° comma, della direttiva 17 dicembre 1973, n. 74/63 (GU 1974, L 38, pag. 31), relativa alle sostanze indesiderabili negli alimenti per animali, modificata dalla direttiva 6 maggio 1980, n. 80/502 (GU L 124, pag. 17), fa espressamente salve le disposizioni comunitarie riguardanti i microrganismi presenti negli alimenti per animali, una riserva del genere non figura nella direttiva 79/363, relativa al commercio degli alimenti composti. Perciò gli Stati membri non sarebbero più legittimati ad effettuare i controlli sanitari, visto che l'art. 9 di questa direttiva dispone che gli Stati membri non possono sottoporre la messa in commercio di alimenti composti a restrizioni diverse da quelle previste dalla direttiva stessa. Ne conseguirebbe che la responsabilità di vigilare a che gli alimenti composti siano di qualità sana, leale e mercantile, e non presentino alcun pericolo per la salute degli animali e delle persone, come richiesto dall'art. 3 di tale direttiva, incombe allo Stato membro nel cui territorio vengono prodotti gli alimenti composti. Secondo la giurisprudenza della Corte, in particolare le sentenze 15 dicembre 1976 (causa 35/76, Simmenthal, Racc. pag. 1871), 25 gennaio 1977 (causa 46/76, Bauhuis, Racc. pag. 5) e la sentenza, già citata, 8 novembre 1979, gli Stati membri dovrebbero, nell'ambito di condizioni di scambio analoghe a quelle che caratterizzano il mercato interno, fare affidamento sui controlli effettuati nello Stato esportatore degli alimenti. Per tali motivi, l'appellante nella causa principale ritiene che lo Stato importatore possa effettuare i controlli sanitari soltanto tramite sondaggi; qualora venga accertata la presenza di microrganismi patogeni, lo Stato importatore potrebbe adottare soltanto i provvedimenti amministrativi e legislativi contemplati dal diritto interno in riferimento al caso di messa in commercio di alimenti composti infetti.

8 Secondo il Land Nordrhein-Westfalen, né dal tenore né dal contesto normativo della direttiva 79/373 risulta che quest'ultima riguardi il controllo sanitario di alimenti composti. Neppure la direttiva 74/63, relativa alle sostanze indesiderabili, conterrebbe norme riguardanti la presenza di germi patogeni. Nella sentenza 8 novembre 1979 la Corte stessa avrebbe sottolineato che nel settore dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia sanitaria, il Consiglio ha seguito un

« metodo progressivo e puntuale »; tuttavia, dopo tale sentenza, l'armonizzazione nel settore di cui trattasi non avrebbe registrato ulteriori progressi.

9 Nelle sue osservazioni, il governo danese richiama l'attenzione sui gravi rischi connessi alla presenza di germi patogeni negli alimenti composti per animali. Esso rileva che il modo di combattere tali rischi dipende dalla politica veterinaria praticata dai vari Stati membri e si presenta in un'ottica particolare in Stati che, come la Danimarca, sono riusciti a mantenere il loro territorio indenne da certe epizoozie; la conservazione di tale stato di cose rivestirebbe grande importanza per le esportazioni di tali Stati verso paesi non comunitari, che siano del pari indenni. Il governo danese ritiene che, non essendovi una disciplina puntuale dei problemi sanitari in tale settore, ciascun Stato conserva la propria competenza ad adottare i provvedimenti di tutela ai sensi dell'art. 36 del Trattato. Esso richiama l'attenzione sul fatto che, per i motivi suindicati, la disciplina danese è più rigorosa di quella applicata dalla Germania in quanto esige che un certificato sanitario accompagni ogni singola partita di alimenti importati. Nella sentenza 8 febbraio 1983 (causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Latte UHT, Racc. pag. 203), la Corte, dopo aver sottolineato la necessità di una collaborazione tra le autorità sanitarie degli Stati membri, avrebbe riconosciuto allo Stato importatore il diritto di accertarsi, con mezzi adeguati, dell'efficacia del controllo effettuato nello Stato d'origine.

10 La Commissione, dopo aver preso in esame tutte le direttive in materia di alimenti per animali, è giunta alla conclusione che queste tendono ad una completa armonizzazione, ma soltanto per i singoli settori cui esse si riferiscono. Essa constata che il processo di armonizzazione non ha ancora investito, nel settore di cui trattasi, le questioni della tutela sanitaria. Fintantoché i provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute non siano stabiliti con atti comunitari e fintantoché non esistano procedure comunitarie per controllare la loro applicazione, gli Stati membri conserverebbero la facoltà di adottare, nell'ambito dell'art. 36 del trattato, adeguate disposizioni per garantire la tutela contro i microrganismi patogeni.

11 Considerati tali argomenti, occorre riconoscere, in conformità a quanto dedotto dalla Commissione, che la direttiva 79/373 relativa al commercio degli alimenti composti, letta nel contesto delle direttive 23 novembre 1970, n. 70-524, concernente gli additivi (GU L 270, pag. 1) e n. 74/63, relativa alle sostanze indesiderabili, mira effettivamente a disciplinare in modo esauriente gli scambi intracomunitari di alimenti composti per animali. Tuttavia, nell'ambito della presente causa,

non appare necessario stabilire se tale obiettivo sia stato pienamente raggiunto con le direttive attualmente in vigore. Ammesso che lo sia stato, gli Stati membri, a termini dell'art. 9 della direttiva 79/373, « vigilano affinché gli alimenti composti non siano soggetti, per motivi inerenti alle disposizioni contenute nella presente direttiva, a restrizioni di commercializzazione diverse da quelle previste dalla presente direttiva »; disposizioni analoghe sono contenute nell'art. 14 della direttiva 70/524 e nell'art. 7 della direttiva 74/63. Da ciò risulta che, per quanto riguarda la composizione e il condizionamento, gli alimenti in questione devono poter circolare liberamente nella Comunità, purché siano conformi alle norme fissate dalle suddette direttive.

12 Al tempo stesso occorre tuttavia rilevare che le direttive di cui trattasi, ed in particolare la direttiva 79/373, non sono intese a disciplinare il controllo sanitario degli alimenti composti. Contrariamente a quanto afferma l'appellante nella causa principale, non è possibile desumere tale contenuto normativo dall'art. 3 della direttiva 79/373, il quale recita:

« Gli Stati membri prescrivono che gli alimenti composti possono essere commercializzati soltanto se di qualità sana, leale e mercantile. Essi prescrivono che gli alimenti composti non presentino alcun pericolo per la salute degli animali e delle persone né siano presentati o commercializzati in modo tale da indurre in errore ».

Tale articolo si limita infatti a sancire genericamente l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le opportune disposizioni di carattere legislativo, amministrativo e giurisdizionale, al fine di imporre l'osservanza di determinati livelli qualitativi, di assicurare il controllo sanitario degli alimenti e di garantire la lealtà delle transazioni, qualunque sia l'origine delle norme da applicarsi, e dunque indipendentemente dal fatto che queste abbiano carattere puramente nazionale o siano armonizzate secondo il diritto comunitario.

13 Fintantoché, relativamente al settore di cui trattasi, non intervenga un'armonizzazione in materia di tutela sanitaria, spetta agli Stati membri adottare i necessari provvedimenti di controllo, nell'ambito dell'art. 36 del trattato. In linea di principio, tali controlli non possono dunque essere qualificati come misure restrittive del commercio intracomunitario, ai sensi dell'art. 30.

14 Tuttavia, come emerge dalla costante giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalle suddette sentenze 15 dicembre 1976 (causa 36/76, Simmenthal), 25 gennaio 1977 (causa 46/76, Bauhuis), 8 novembre 1979 (causa 251/78, Denkavit) e 8 febbraio 1983 (causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Latte UHT), i controlli sanitari effettuati dagli Stati membri nell'ambito dell'art. 36 sono giustificati soltanto a condizione che esista un rapporto ragionevole tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito, e che la salute non possa essere tutelata in modo altrettanto efficace con provvedimenti che abbiano effetti meno restrittivi sugli scambi intracomunitari. Nello stesso contesto la Corte ha ripetutamente sottolineato l'importanza, per la libera circolazione delle merci, del fatto che i controlli sanitari vengano effettuati nello Stato di produzione, ed ha messo in evidenza l'utilità di una cooperazione tra le autorità sanitarie degli Stati membri interessati, al fine di evitare che i controlli già effettuati nello Stato di produzione vengano ripetuti nello Stato di destinazione.

15 Si deve constatare, in proposito, che provvedimenti come quelli adottati dal Land Nordrhein-Westfalen a seguito della sentenza pronunziata dalla Corte l'8 novembre 1979 rispondono in pieno alle esigenze suindicate, in quanto dispongono che venga concessa una licenza d'importazione, valida per un periodo indeterminato a per un quantitativo illimitato di alimenti per animali, purché l'operatore interessato presenti un certificato sanitario, rilasciato dal veterinario competente per il luogo di produzione, valido per un periodo abbastanza lungo. Le altre condizioni e riserve cui è subordinata la concessione della licenza sono in ragionevole rapporto con le esigenze di tutela della salute.

16 La questione sollevata dal giudice a quo va dunque risolta nel senso che il combinato disposto della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/373, relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali, considerati in particolare i suoi artt. 3 e 9, e dell'art. 30 del trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che agli Stati membri non è vietato subordinare, in base all'art. 36 del trattato CEE, l'importazione da altri Stati membri di alimenti composti per animali, definiti dall'art. 2, lett. b), della direttiva 79/373, alla presentazione di un certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore e di una licenza d'importazione concessa dalle autorità veterinarie dello Stato importatore, purché quest'ultima sia rilasciata a condizioni ragionevoli rispetto alle finalità di tutela perseguite dall'art. 36.

Sulle spese

17 Le spese sostenute dal governo del Regno di Danimarca e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dall'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen con ordinanza 16 gennaio 1984, dichiara:

Il combinato disposto della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/373, relativa allo smercio degli alimenti composti per animali, considerati in particolare i suoi artt. 3 e 9, e dell'art. 30 del trattato CEE, dev'essere interpretato nel senso che agli Stati membri non è vietato subordinare, in base all'art. 36 del trattato CEE, l'importazione da altri Stati membri di alimenti composti per animali, definiti dall'art. 2, lett. b), della direttiva 79/37, alla presentazione di un certificato rilasciato dalle autorità veterinarie dello Stato esportatore o di una licenza d'importazione concessa dalle autorità veterinarie dello Stato importatore, purché quest'ultima sia rilasciata a condizioni ragionevoli rispetto alle finalità di tutela perseguite all'art. 36.

Due Pescatore Bahlmann

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 marzo 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della seconda sezione

O. Due