CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 12 giugno 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, la domanda della Commissione è diretta a far dichiarare che, vietando le importazioni attraverso i valichi di frontiera terrestri di pompelmi provenienti da altri Stati membri, l'Italia è venuta meno ai propri obblighi a norma dell'art. 30 del Trattato CEE e della direttiva 77/93 (GU 1977, L 26, pag. 20). La direttiva 77/93 concerne, ai sensi dell'art. 1, n. 1, « le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri, in provenienza da altri Stati membri o da paesi terzi, di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali ». L'art. 4, n. 2, dispone, in quanto viene in rilievo, che:

« Gli Stati membri possono:

a) prescrivere che i vegetali, i prodotti vegetali o le altre voci elencate nell'allegato III, parte B, che li riguardano, non possono essere introdotti nel loro territorio (...) ».

In corrispondenza del nome dell'Italia, all'allegato III. B, della direttiva compare la designazione « Vegetali d'agrumi ». È pacifico che in tale espressione sono ricompresi i pompelmi.

2. All'inizio degli anni « 80 », il pompelmo poteva essere importato in Italia attraverso numerose vie: stradali, ferroviarie, aeree e marittime. La legislazione italiana in materia veniva in seguito modificata a più riprese e, il 18 gennaio 1985, veniva adottato un decreto ministeriale (v. GURI n. 17 del 21.1.1985, pag. 425) che imponeva di effettuare le importazioni di pompelmi in Italia attraverso cinque porti marittimi specificati. Tutti gli altri punti di entrata, che nel 1980 erano numerosi, venivano chiusi per il futuro a tali importazioni. In seguito il numero di porti marittimi attraverso i quali potevano essere importati pompelmi in Italia veniva lentamente aumentato ma altri punti di entrata rimanevano chiusi ai pompelmi.

3. Tale riduzione del numero di valichi attraverso cui potevano essere importati i pompelmi in Italia è avvenuta sullo sfondo di un aumento vertiginoso della quantità di pompelmi importati in Italia da altri Stati membri. I dati numerici forniti dalla Commissione, in risposta ad un quesito posto dalla Corte, mostrano che, benché la stragrande maggioranza dei pompelmi importati in Italia tra il 1980 e il 1989 fosse importata da paesi extracomunitari, il quantitativo importato da altri Stati membri, compresi pompelmi prodotti in paesi terzi, è salito da 85 000 kg nel 1980 a 6 184 000 kg nel 1983. Dovrebbe essere rilevato che l'8.3.1984 veniva adottato un decreto ministeriale (v. GURI n. 83 del 23 marzo 1984, pag. 2505)

* Lingua originale: l'inglese.

che per la prima volta sottoponeva singolarmente i pompelmi ad una disciplina speciale e riduceva in maniera significativa il numero di valichi attraverso i quali essi potevano essere legalmente importati in Italia. Nel 1988, il quantitativo importato da altri Stati membri era sceso a 167 000 kg. Nel corso dell'anno seguente, in Italia non venivano importati pompelmi da altri Stati membri.

4. La Commissione ha affermato, senza essere contraddetta dal governo italiano, che le importazioni di pompelmi da altri Stati membri avvenivano di consueto principalmente via terra, mentre le importazioni da paesi terzi erano sempre avvenute principalmente via mare. Il governo italiano riconosce che la sua produzione nazionale di pompelmi è limitata e insufficiente a soddisfare la domanda.

5. All'udienza, l'agente del governo italiano ha messo in rilievo che, in base ai dati numerici prodotti dalla Commissione, le importazioni di pompelmi in Italia da altri Stati membri sono state più elevate nel 1986 che nel 1985. Egli ha anche sostenuto che la mancanza di importazioni da altri Stati membri nel 1989 è stata dovuta all'adozione, avvenuta il 30 marzo 1988, di un decreto ministeriale (v. GURI n. 107 del 9.5.1988, pag. 11) che, aumentando a sette il numero di porti marittimi attraverso i quali i pompelmi potevano essere importati in Italia, introduceva l'ulteriore requisito che le importazioni di pompelmi avvenissero direttamente verso l'Italia senza passare attraverso paesi terzi.

6. Questo divieto di importazioni indirette non è contestato dalla Commissione nel presente procedimento, ma la sua esistenza sembra privare la domanda della Commissione di buona parte del suo scopo. Ove la misura contestata nel presente procedimento, e cioè il divieto di importazioni di pompelmi da altri Stati membri attraverso posti di frontiera terrestri, sia ritenuta illegittima, l'eliminazione di tale divieto potrebbe avere un'efficacia esigua se il divieto di importazioni indirette dovesse rimanere ancora in essere. Dato che il solo Stato membro che confini con l'Italia è la Francia, la conseguenza potrebbe essere solo quella di aprire la frontiera alle importazioni di pompelmi prodotti in Francia; tuttavia, benché la Francia sia apparentemente un paese produttore di agrumi, non risulta chiaramente, dalle informazioni a disposizione della Corte, se la Francia produca pompelmi. Pertanto possono sussistere dubbi sul risultato pratico del presente procedimento.

7. Tuttavia la Corte dovrebbe a mio parere pronunciarsi sulla violazione del diritto comunitario asserita dalla Commissione e il governo italiano non ha sostenuto il contrario. La portata precisa e gli effetti del divieto di importazioni indirette non sono chiari in base alle informazioni fornite alla Corte. Non può essere esclusa la possibilità che le importazioni di pompelmi possano essere pregiudicate dal divieto di importazioni via terra indipendentemente dal divieto di importazioni indirette. Inoltre, la pronuncia della Corte nella presente controversia può offrire un orientamento in ordine alla legittimità del divieto di importazioni indirette e quindi evitare la necessità che tale divieto formi oggetto di un distinto procedimento. Ritorno quindi alla questione se la Repubblica italiana abbia agito legittimamente imponendo che le importazioni di pompelmi avvenissero via mare.

8. Le restrizioni che formano oggetto del presente procedimento sono state manifestamente imposte al fine di impedire l'introduzione in Italia di organismi nocivi, dato che gli agrumi italiani, a quanto si afferma, sono normalmente tra i più sani del mondo. Il governo italiano sostiene che l'imposizione di tali restrizioni è autorizzata dall'art. 4, n. 2, lett. a), e dall'allegato III. B.1 della direttiva 77/93. Imporre il passaggio delle importazioni di pompelmi attraverso porti marittimi è, a quanto si afferma, il solo modo di consentire l'effettuazione di accurate ispezioni fitosanitarie. Tali ispezioni debbono essere eseguite, si sostiene, quando una nave da carico arriva in porto ed è scaricata. Non sarebbe possibile effettuarle ai valichi di frontiera terrestri per la mancanza di personale qualificato e per il fatto che i carichi non possono essere adeguatamente scaricati ed esaminati in condizioni di isolamento fisico, necessario per individuare organismi nocivi. Per giunta, secondo il governo italiano, il fatto di scaricare carichi nei porti marittimi facilita la ricerca di agrumi nascosti in mezzo ad altri tipi di frutta. Il rischio di infezione derivante da frutta di contrabbando è considerato particolarmente elevato dal governo italiano.

9. Il Consiglio ha riconosciuto i particolari rischi fitosanitari provocati dall'importazione di agrumi adottando l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93. La Commissione non nega che sia necessario porre una cura speciale per garantire che nei pompelmi importati non siano presenti organismi nocivi ma sostiene che le misure adottate dal governo italiano per conseguire questo fine sono sproporzionate e discriminatorie: sproporzionate perché la situazione fitosanitaria dell'industria agrumicola italiana potrebbe essere protetta con mezzi diversi, tali da essere meno pregiudizievoli per il commercio intracomunitario, e discriminatorie perché gravano più pesantemente sulle importazioni da altri Stati membri che sulle importazioni da paesi terzi. La Commissione conclude che la chiusura di tutti i valichi di frontiera terrestri alle importazioni di pompelmi in Italia è contraria sia alla direttiva 77/93 che all'art. 30 del Trattato.

10. La Commissione tratta una serie di apparenti ostacoli a tale conclusione nella sua lettera di diffida e nel parere motivato. In primo luogo, benché la maggior parte dei pompelmi provengano originariamente da paesi extracomunitari, la Commissione mette in rilievo che l'art. 30 si applica ad essi non appena immessi in libera pratica negli Stati membri (v. art. 9, n. 2, del Trattato; sentenza nella causa 41/76, Donckerwolcke, punti 17 e 18 della motivazione, (Racc. 1976, pag. 1921). Nella sentenza in causa 8/74, Dassonville (Racc. 1974, pag. 837) la Corte ha ritenuto che gli Stati membri non potevano creare ingiustificate distinzioni tra prodotti in libera pratica all'interno della Comunità e prodotti importati direttamente da paesi terzi. Anche se i pompelmi sono soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli istituita dal regolamento (CEE) n. 1035/72 (GU L 118 del 20.5.1972, pag. 1) e relative modifiche, l'art. 30 forma però parte integrante di tale organizzazione. Tali punti non sono contestati dal governo italiano.

11. Ne consegue che, dato che la normativa italiana contestata ha l'effetto di rendere più difficoltose le importazioni di pompelmi in Italia almeno da alcuni degli altri Stati membri, tale normativa rientrerà nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato a meno che non possa essere giustificata a

norma dell'art. 36. Il governo italiano sostiene che, prescindendo dall'art. 36, l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93 attribuisce un potere generale e illimitato agli Stati membri in ordine al divieto di importare pompelmi. Respingerei tale argomento. I poteri attribuiti agli Stati membri dalla direttiva debbono essere esercitati in conformità del Trattato. Ciò significa nel caso di specie che le restrizioni alle importazioni da altri Stati membri debbono essere giustificate a norma dell'art. 36 del Trattato come necessarie alla protezione fitosanitaria dei vegetali. Se così non fosse e se l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93 tendesse a derogare all'art. 30 del Trattato in casi non rientranti nella previsione dell'art. 36, la validità dell'art. 4, n. 2, lett. a), dovrebbe essere riesaminata alla luce dell'obbligo delle istituzioni comunitarie di « rispettare la libertà degli scambi intracomunitari, principio fondamentale del mercato comune » (v. sentenza nella causa 37/83, Rewe-Zentrale/Landwirtschaftskammer Rheinland, punto 18 della motivazione, Racc. 1984, pag. 1229).

12. Non ritengo necessario esaminare la validità dell'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93 in questa sede, in quanto, correttamente interpretato, esso non è comunque in contrasto con il Trattato. Attribuendo a taluni Stati membri il potere di derogare al principio fondamentale della libera circolazione delle merci, l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93 dev'essere interpretato restrittivamente. Ciò significa in particolare che esso dovrebbe essere inteso nel senso che autorizza restrizioni alle importazioni provenienti da altri Stati membri solo qualora siano stati rispettati i principi generali di diritto, soprattutto quelli di proporzionalità e di non discriminazione. Esso non può quindi essere interpretato nel senso che permetta l'imposizione di restrizioni alle importazioni più rigide di quanto necessario ad impedire l'introduzione di organismi nocivi o che discriminino arbitrariamente le importazioni da altri Stati membri rispetto alle importazioni provenienti da paesi terzi. Ne consegue, tuttavia, che autorizzando, a queste condizioni, un divieto totale di importazioni di agrumi, l'art. 4, n. 2, lett. a), della direttiva 77/93 dev'essere interpretato nel senso che permette restrizioni minori ove esse siano idonee ad impedire l'introduzione di organismi nocivi nello Stato membro interessato.

13. L'art. 4, n. 2, lett. a), configura semplicemente un riconoscimento, da parte del legislatore comunitario, del fatto che gli agrumi sono suscettibili di malattie contro le quali può essere necessaria una protezione speciale. Esso contribuisce quindi a comprendere tale direttiva come un codice che detta misure protettive contro l'introduzione di organismi vegetali nocivi. A mio parere, esso non è diretto a creare deroghe alle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci qualora non ne esistessero in precedenza.

14. La controversia si incentra quindi sul problema se l'Italia potesse proteggere la sua industria agrumicola contro l'introduzione dall'estero di organismi nocivi attraverso misure meno pregiudizievoli per il commercio intracomunitario. La soluzione di tale problema dipende dal se sia possibile che i pompelmi importati siano sottoposti ai

necessari controlli in valichi diversi dai porti marittimi. Sul governo italiano grava l'onere di provare che tali questioni debbono essere risolte in senso negativo (v. sentenza nella causa 251/78, Denkavit Futtermittel, punto 24 della motivazione, Racc. 1979, pag. 3369).

15. Passo quindi al problema se il governo italiano abbia assolto l'onere di provare che non è possibile controllare i pompelmi che entrano in Italia via terra per accertare che non presentino malattie. Nella sua lettera di diffida e nel parere motivato la Commissione suggerisce una serie di modi in cui ciò potrebbe essere effettuato. Tali suggerimenti non sono ripetuti nel ricorso o nella replica, ma è importante prenderli in considerazione nell'esaminare se il governo italiano abbia provato che la legislazione italiana contestata è conforme al principio di proporzionalità.

16. La Commissione è d'accordo sul fatto che è necessario scaricare i carichi onde effettuare in maniera accurata gli indispensabili controlli e ammette persino che ciò può risultare più difficoltoso ai valichi di frontiera terrestri che nei porti marittimi. Essa sostiene però che i carichi potrebbero essere sigillati all'attraversamento della frontiera e controllati all'interno del territorio della Repubblica italiana in un luogo più appropriato, forse addirittura in un porto marittimo qualora ve ne sia uno nelle vicinanze.

17. Al riguardo, la Commissione, nella replica, fa riferimento all'art. 11, n. 3, della direttiva 77/93, quale modificato dall'art. 1, n. 7, della direttiva 88/572 (GU 1988, L 313, pag. 39) a cui gli Stati membri dovevano dare attuazione entro il 1° gennaio 1989. Esso impone agli Stati membri di garantire una progressiva riduzione dell'esecuzione di controlli alla frontiera onde assicurare il rispetto dell'art. 4 della direttiva. Ai sensi dell'art. 11, n. 3, tali controlli « si effettuano sia nel luogo di destinazione dei vegetali, dei prodotti vegetali o altri prodotti sia in qualsiasi altro luogo designato purché l'inoltro dei vegetali, dei prodotti vegetali o altri prodotti subisca il minor numero possibile di inconvenienti ». In ogni caso, anche se le autorità italiane avessero ragione nell'insistere sull'esigenza che i carichi importati via terra siano scaricati alla frontiera, la Commissione sostiene che spetterebbe alle ditte di trasporti trasportare i carichi in modo da tener conto di tale possibilità. La conseguenza non sarebbe necessariamente quella di provocare un ritardo eccessivo.

18. La Commissione non è neppure convinta del fatto che l'Italia non abbia sufficiente personale qualificato per eseguire ispezioni ai valichi di frontiera terrestri. Essa sostiene che l'Italia potrebbe, con costi ragionevoli, far sì che degli ispettori siano presenti in determinati momenti, eventualmente dopo aver ricevuto comunicazione in anticipo, dalle ditte di trasporto, della necessità della loro presenza, così come, a quanto pare, l'arrivo di una nave viene comunicato in anticipo. La Commissione mette in rilievo che gli esperti fitosanitari sono già obbligatoriamente presenti, in base alla legge italiana, in numerosi valichi di frontiera terrestri e sostiene che non sarebbe difficile addestrare tali esperti ad esaminare i pompelmi.

19. Il governo italiano non è a mio parere riuscito a dimostrare l'improponibilità di tali suggerimenti. Esso si limita ad asserire che essi comporterebbero complicazioni eccessive, difficoltà organizzative e costi sia per gli importatori sia per le autorità competenti all'esecuzione dei necessari controlli. Esso aggiunge che la Commissione eccede i propri poteri cercando di interferire nella maniera in cui l'Italia organizza la sua amministrazione interna.

20. Non ritengo convincenti tali obiezioni. La Commissione non cerca di interferire nel modo in cui l'Italia organizza la sua amministrazione interna ma solo di dimostrare che le restrizioni imposte dalle autorità italiane alle importazioni di pompelmi sono sproporzionate in quanto il loro scopo apparente potrebbe essere conseguito da altre misure tali da risultare meno pregiudizievoli al commercio intracomunitario.

21. Per quanto riguarda i costi e le difficoltà amministrative, la Corte ha chiarito nella sentenza nella causa 104/75, de Peijper, punto 18 della motivazione (Racc. 1976, pag. 613), che l'art. 36 del Trattato non poteva essere invocato per giustificare normative o prassi comportanti restrizioni alla libertà di circolazione delle merci:

« motivate essenzialmente dalla preoccupazione di ridurre l'impiego dell'amministrazione o le spese pubbliche, a meno che, in mancanza delle predette normative o prassi, tale impegno o tali spese risultino eccessivamente onerosi ».

22. Non ritengo che il governo italiano sia riuscito a dimostrare che il fatto di permettere l'importazione di pompelmi via terra in Italia comporterebbe un impegno amministrativo irragionevole o spese pubbliche eccessive. Si osservi che, fino all'inizio del 1985, un certo numero di valichi di confine interni sono rimasti aperti a tali importazioni. Pur essendone stato richiesto dalla Corte, il governo italiano non è stato in grado di specificare alcun preciso elemento, quale un brusco aumento del quantitativo di frutta infetta o di contrabbando entrata in Italia dall'estero, che potesse spiegare la decisione adottata nel 1985 di restringere le importazioni di pompelmi ad un certo numero di porti marittimi specificati.

23. Quanto ai costi per gli importatori dell'introduzione di pompelmi in Italia via terra anziché via mare, la questione riguarda chiaramente gli importatori interessati. La Commissione non sostiene che le importazioni di pompelmi da altri Stati membri via mare debbano essere vietate.

24. Concludo nel senso che il governo italiano non ha dimostrato che la chiusura dei suoi valichi di frontiera terrestri alle importazioni di pompelmi da altri Stati membri fosse necessaria per impedire l'introduzione in Italia di organismi vegetali nocivi. Propongo pertanto che la Corte:

1) dichiari che, vietando l'importazione attraverso i valichi di frontiera terrestri di pompelmi provenienti da altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato CEE;

2) condanni la Repubblica italiana alle spese.