CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 24 novembre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il ricorso per inadempimento oggetto delle presenti conclusioni era inizialmente inteso a far dichiarare che il Regno Unito era venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 30 del trattato e dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, [1]

1) vietando l'importazione di latte pastorizzato e di panna pastorizzata non congelata provenienti da altri Stati membri e destinati al consumo umano, e

2) esigendo che la panna trattata termicamente e le bevande a base di latte fossero confezionate in Gran Bretagna unicamente con latte prodotto in Gran Bretagna e, nell'Irlanda del Nord, unicamente con latte prodotto nell'Irlanda del Nord.

2. Nel corso del procedimento la Commissione ha tuttavia rinunciato al secondo punto del ricorso, avendo il Regno Unito abrogato le disposizioni di legge pertinenti.

3. Per non dover tornare in seguito sull'argomento, mi permetto di concludere subito che, a norma dell'art. 69, § 4, del regolamento di procedura, il Regno Unito, al cui comportamento dev'essere ascritta la rinuncia della Commissione, dovrebbe essere condannato alle spese relativamente a questa parte del ricorso.

4. Quanto alla prima parte del ricorso, occorre prendere atto che il Regno Unito ammette che la normativa censurata, dettagliatamente descritta nella relazione d'udienza, è in contrasto con l'art. 30 del trattato [2]. Resta pertanto da stabilire se, come sostiene detto Stato membro, essa sia giustificata, con riguardo all'art. 36, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone.

5. Prima di affrontare questa questione, devo pronunciarmi sull'assunto del Regno Unito secondo cui la Commissione ha modificato l'oggetto del ricorso nel corso del procedimento. In realtà, il 5 agosto 1985, cioè 15 giorni prima del deposito del ricorso della Commissione, il Consiglio emanava la direttiva n. 85/397/CEE riguardante i problemi sanitari e di polizia sanitaria negli scambi intracomunitari di latte trattato termicamente [3], cioè pastorizzato, sterilizzato o trattato ad elevatissima temperatura (UHT). La direttiva mira a ravvicinare le normative degli Stati membri in materia, stabilendo norme comuni in fatto di produzione, trattamento e trasporto e istituendo un sistema di controllo comunitario. A tenore del suo

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 148, pag. 13.

2 — Rinvio, a ogni buon contro, alla sentenza della Corte 14 dicembre 1979 (causa 34/79, Regina/Henn e Darby, Racc. pag. 3795), in cui si considera che l'art. 30 «concerne anche il divieto d'importazione in quanto esso costituisce la più grave forma di restrizione» e che «l'espressione impiegata nell'art. 30 deve, quindi, esser intesa come equivalente all'espressione 'divieti o restrizioni all'importazione' che figura all'art. 36» (punto 12).

3 — GU L 226, pag. 13.

art. 16, essa dev'essere recepita dagli Stati membri entro il 1° gennaio 1989.

6. Nel parere motivato, evidentemente, non si parlava di detta direttiva e nella controreplica il Regno Unito rimprovera alla Commissione di aver modificato l'oggetto del ricorso affermando che già prima di detta data il Regno Unito non aveva più diritto di vietare importazioni di latte pastorizzato conforme alle norme stabilite in detta direttiva. Secondo il Regno Unito, la Commissione, così facendo, non ha rispettato le condizioni specifiche che valgono per il procedimento per inadempimento le quali esigono che l'oggetto del ricorso sia determinato già nella fase precontenziosa e che il parere motivato e il ricorso siano basati sui medesimi motivi e mezzi [4].

7. Secondo me, questo argomento non può essere accolto. Innanzitutto, è il Regno Unito che, nel controricorso, ha voluto trarre vantaggio dall'esistenza di detta direttiva, mettendo in evidenza le disparità delle normative nazionali e la necessità di un sistema di controllo comunitario; la Commissione non ha fatto altro che ribattere, nella replica, a detto argomento, rilevando come sia per lo meno paradossale che dei prodotti che siano già conformi alla direttiva possano ancora oggi essere considerati pericolosi per la salute pubblica ed essere colpiti dal divieto d'importazione nel Regno Unito, mentre ciò non potrebbe più verificarsi dopo il 1° gennaio 1989.

8. In secondo luogo, dalla lettera di messa in mora alla replica inclusa, l'inadempimento dedotto dalla Commissione (vale a dire l'oggetto del ricorso) è rimasto identico, vale a dire il divieto, stabilito dal Regno Unito, di importare latte pastorizzato e panna pastorizzata non congelata.

9. Posso pertanto occuparmi del merito. A questo proposito la giurisprudenza della Corte ha tassativamente stabilito che

« spetta agli Stati membri, in mancanza di armonizzazione in materia, stabilire il livello al quale intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone ».

Tuttavia, possono farlo

« tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci » [5], vale a dire « nei limiti imposti dal trattato » [6].

10. Invero, « l'art. 36 del trattato non si propone di riservare determinate materie alla competenza esclusiva degli Stati membri ». Costituendo una deroga al principio fondamentale della libera circolazione, esso autorizza delle restrizioni « solo a condizione che siano " giustificate ", cioè si rivelino indispensabili, fra l'altro, per garantire la protezione della salute e della vita delle persone » [7].

11. Tuttavia, detto presupposto non sussiste « quando la salute e la vita delle persone possano essere tutelate altrettanto efficacemente mediante provvedimenti meno restrittivi per gli scambi intracomunitari » [8].

4 — Vedasi, ad esempio, la sentenza 15 dicembre 1982, causa 211/81, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4547, punto 14.

5 — Vedansi ad esempio la sentenza 6 giugno 1984, causa 97/83, Melkunie, Racc. pag. 2367, punto 18, e, più recentemente, la sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 1227 (punto 41).

6 — Vedasi la sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, De Peijper, Racc. pag. 613, punto 15. Vedasi altresì la sentenza 16 luglio 1982, causa 40/82, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 2793: «(...) gli effetti della politica sanitaria sulle importazioni da altri Stati membri non possono andare oltre i limiti posti dal diritto comunitario» (punto 34).

7 — Vedasi, ad esempio, la sentenza 12 luglio 1979, causa 153/78, Commissione/Germania, Racc. pag. 2555, punto 5.

8 — Vendansi, ad esempio, le sentenze Melkunie e De Peijper, sopracitate, rispettivamente, punti 12 e 17.

12. Orbene, è evidente che il divieto assoluto di importazione è la forma più restrittiva di ostacoli per gli scambi. Si tratta, pertanto, di stabilire se nel caso di specie esso costituisca l'unica forma efficace di tutela della salute pubblica date le caratteristiche del prodotto interessato.

13. Un interessante precedente in proposito è dato dalla sentenza pronunziata dalla Corte l'8 febbraio 1983 nella causa 124/81 (Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 203), che verteva sulla normativa britannica relativa all'importazione e all'immissione in consumo del latte e della panna trattati con il procedimento UHT.

14. Già in quell'occasione il Regno Unito sostenne che il divieto assoluto di importazione, che, di fatto, scaturiva dall'obbligo di ritrattare e riconfezionare sul posto il latte UHT importato nel Regno Unito, era l'unico mezzo efficace per tutelare la salute dei consumatori ed era pertanto giustificato ai sensi dell'art. 36.

15. Esso basava il suo punto di vista essenzialmente sugli stessi elementi che fa valere in questa sede, e cioè « le disparità esistenti tra le normative dei vari Stati membri in materia di produzione e di trattamento del latte (...), la diversità delle modalità di applicazione di queste differenti normative e (...), l'impossibilità, in cui esso si trova, di controllare l'intero ciclo produttivo del latte (...) negli altri Stati membri, dal prelievo presso le aziende agricole al confezionamento ed alla distribuzione ». Affermò altresì che « tale controllo sarebbe indispensabile per avere la certezza che il latte non è contaminato da batteri o da virus » (punto 24).

16. Nel caso presente, il Regno Unito sostiene che dette considerazioni sono ancora più valide in quanto la tecnica della pastorizzazione del latte offre garanzie molto più limitate del trattamento ad elevatissima temperatura, insufficienza che occorrerebbe compensare con precauzioni supplementari nel corso di tutto il ciclo di produzione, dall'azienda agricola al consumatore finale. A questo proposito, dei controlli alla frontiera non offrirebbero garanzie sufficienti e, d'altronde, comporterebbero ritardi che renderebbero il latte importato non idoneo al consumo.

17. Invero nella sopracitata sentenza per la causa 124/81, la Corte respinse gli argomenti del Regno Unito per motivi attinenti, per buona parte, alle caratteristiche specifiche della produzione e del confezionamento del latte UHT (vedansi i punti da 25 a 27).

18. Cionondimeno, essa rilevò che il Regno Unito poteva ottenere, ai fini della tutela della salute umana, *garanzie equivalenti* a quelle che esso aveva prescritto per la produzione nazionale, *senza* ricorrere al *divieto totale d'importazione* (punto 28).

19. Mi sembra che questo sia vero anche nella presente fattispecie.

20. Il Regno Unito dovrebbe quantomeno lasciare al latte pastorizzato e alla panna di latte pastorizzata non congelata originari di un altro Stato membro, prodotti e commercializzati secondo norme obiettivamente identiche a quelle che esso ha stabilito per se stesso, la possibilità di essere importati. In altre parole, i produttori di latte degli altri Stati membri dovrebbero avere la possibilità di dimostrare che il loro latte pastorizzato risponde ai requisiti stabiliti dalla normativa britannica. Orbene, questa possibilità è ne-

gata loro, poiché essi cozzano contro un divieto assoluto d'importazione, quale che sia la qualità del latte che vendono.

21. Non è affatto necessario che il Regno Unito, per accertarsi che i requisiti stabiliti dalla normativa britannica siano stati effettivamente osservati, possa esso stesso effettuare controlli in tutte le fasi della produzione negli altri Stati membri.

22. Come la Corte rileva nei punti 30 e 31 della sentenza 8 febbraio 1983, nell'ambito della collaborazione tra le autorità degli Stati membri si potrebbe stabilire che documenti probatori o certificati rilasciati dalle competenti autorità degli Stati membri esportatori attestino la conformità della merce ai requisiti britannici. Creando in tal modo una presunzione di conformità delle merci importate ai requisiti fissati dalla normativa del paese d'importazione, detti documenti consentirebbero di snellire i controlli alle frontiere. Ciò non impedirebbe tuttavia « alle autorità britanniche né di effettuare controlli per sondaggio per assicurarsi del rispetto delle norme da esse stabilite né di opporsi all'entrata delle partite di cui sia stata accertata la non conformità a dette norme ».

23. È quanto, a seguito della sentenza della Corte nella causa del latte UHT, ha fatto il Regno Unito elaborando, di concerto con la Commissione e con vari Stati membri, un modello di certificato sanitario ufficiale che dev'essere sottoscritto dalle competenti autorità dello Stato membro esportatore e deve accompagnare il latte importato nel Regno Unito (vedasi l'allegato 9 del controricorso). A prima vista, non vi è nessuna ragione per cui siffatto sistema non possa applicarsi nel caso del latte pastorizzato e della panna di latte pastorizzata non congelata. Sarebbe sufficiente una leggera modifica del punto IV del certificato, intitolato « Guarantees as to the heat treatment process ».

24. Occorre peraltro rilevare che la grandissima maggioranza dei provvedimenti britannici di natura legislativa o quasi legislativa che si applicano nelle varie fasi del ciclo di produzione non riguardano specificamente la produzione di latte pastorizzato. I controlli relativi alla salute del bestiame, allo stato delle aziende agricole, alle condizioni della manipolazione, del trasporto e della distribuzione del latte vengono effettuati indipendentemente dal tipo di trattamento termico (sterilizzazione, pastorizzazione, trattamento ad elevatissima temperatura) al quale il latte sarà in seguito sottoposto.

25. In particolare, mi sembra che le aziende che già esportano latte UHT nel Regno Unito accompagnandolo col predetto certificato dovrebbero poter essere autorizzate ad esportare latte pastorizzato in detto paese dopo un semplice controllo dei loro metodi e impianti di pastorizzazione.

26. D'altronde, un sistema di certificati e di controlli di conformità è stato pure istituito dalla direttiva del Consiglio 5 agosto 1985 proprio al fine di agevolare gli scambi intracomunitari di latte trattato termicamente nel rispetto delle norme di produzione, di raccolta, di trattamento e di trasporto da essa stabilite. Confesso di essere molto sensibile al ragionamento della Commissione secondo cui il latte pastorizzato che sia già conforme alla suddetta direttiva dovrebbe, anche se il termine di attuazione da questa fissato non è ancora scaduto, poter essere importato già adesso nel Regno Unito. Infatti il prodotto che il 1° gennaio 1989 sarà considerato innocuo per la salute non può non esserlo anche ora.

27. Non si tratterebbe di conferire efficacia alla direttiva prima del termine stabilito per

la sua attuazione, ma semplicemente di riconoscere che il latte pastorizzato conforme alle norme comuni convenute fornisce garanzie sufficienti per garantire la tutela della salute umana.

28. Per quanto riguarda la possibilità di effettuare con sufficiente rapidità determinati test alla frontiera (in particolare il calcolo del totale dei germi eventualmente presenti nel latte, per il quale sembrano necessari da uno a tre giorni) si può rilevare quanto segue. A partire dal 1° gennaio 1989 si applicherà l'art. 7, n. 3, della direttiva sopra menzionata, il quale dispone che « le verifiche e le ispezioni si effettuano di norma nel *luogo di destinazione* delle merci o in qualsiasi altro luogo appropriato, purché la scelta di tale luogo causi il minor numero possibile di inconvenienti all'inoltro delle merci. Le verifiche e le ispezioni di cui ai paragrafi 1 e 2 non devono provocare ritardi esagerati nell'inoltro o nell'immissione sul mercato delle merci, o ritardi che potrebbero compromettere le qualità del latte ».

29. Il Regno Unito ha affermato, nel punto 3.14 del controricorso, che attualmente, per quanto riguarda la produzione nazionale, « il campionamento del latte trattato termicamente viene effettuato presso le aziende lattiere o nei *posti di vendita al minuto* dagli Environmental Health Officers o dai Trading Standards Officers ».

30. Sarebbe pertanto sufficiente che detti agenti estendano il loro controllo al latte pastorizzato importato. Quest'ultimo avrà comunque costituito oggetto di controlli nel paese d'origine (dall'azienda lattiera all'imbottigliamento) e sarà accompagnato da un certificato di sanità.

31. Il rischio che del latte importato non conforme alle norme sia già giunto sulla tavola dei consumatori al momento in cui sarà noto il risultato dei controlli effettuati presso il dettagliante è, quindi, piuttosto teorico.

32. Infatti, non si deve dimenticare che nella fattispecie, non si tratta dell'importazione di un prodotto contenente sostanze chimiche i cui effetti sull'organismo umano non siano ancora stati oggetto di studi scientifici sufficientemente approfonditi. Si tratta invece di un prodotto che ha subito un trattamento specificamente concepito per eliminare i pericoli per la salute. Lo stesso Regno Unito si è richiamato, nel controricorso, alla definizione figurante a pagina 33 del Bollettino 1981 della Fédération internationale de laiterie, da cui emerge che « la pastorizzazione è una tecnica la cui applicazione ad un prodotto mira a *ridurre i possibili rischi per la salute* derivanti dall'introduzione di microrganismi patogeni nel latte mediante un trattamento termico compatibile con minime modifiche chimiche, fisiche ed organolettiche del prodotto ».

33. L'agente del Regno Unito ha tuttavia sostenuto che la Commissione non ha potuto dimostrare che *almeno un* altro Stato membro sia attualmente in grado di fornire la garanzia che il latte pastorizzato nel suo territorio sia già conforme alle norme britanniche o a quelle dettate dalla direttiva.

34. A questo proposito occorre rilevare in primo luogo che sarebbe spettato al Regno Unito dimostrare concretamente in quali punti esso giudica insufficienti le garanzie e i controlli prescritti negli altri Stati membri [9], invece di limitarsi a sottolineare le disparità

9 — Vedasi sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit Futtermittel/Ministero dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste, Racc. pag. 3369, punti 24 e 28.

esistenti al riguardo tra gli altri Stati membri e tra il Regno Unito e gli altri Stati membri. Il fatto che le normative nazionali in materia siano differenti non significa che non possano essere equivalenti.

35. Rispondendo allo stesso argomento, la Commissione ha detto all'udienza che l'80% del latte pastorizzato nella provincia irlandese di Leinster poteva essere classificato nelle fasce A e B del sistema di calcolo complessivo dei batteri stabilito dai Milk Marketing Boards (pag. 17 del controricorso), ma non poteva essere esportato nel Regno Unito, e che un'azienda lattiera lussemburghese rispondeva alle norme di qualità degli Stati Uniti d'America, particolarmente severe, ed aveva pertanto ottenuto l'esclusività della fornitura di latte e prodotti lattiero-caseari alle forze armate americane di stanza in Germania.

36. Queste asserzioni, non corroborate da prove scritte, non possono, evidentemente, avere un peso determinante. D'altro canto, però, né la Commissione né il Regno Unito sembrano aver effettuato un'indagine sistematica presso gli altri undici Stati membri o presso le loro aziende lattiere, e quindi non si può affermare con certezza che nessuna di dette aziende sia in grado di soddisfare i requisiti della normativa britannica o quelli della direttiva.

37. Come ho già rilevato, le aziende del continente autorizzate ad esportare latte UHT nel Regno Unito soddisfano condizioni che le autorità britanniche ritengono soddisfacenti per quanto riguarda lo stato del latte prima del suo trattamento (vedasi, a questo proposito, il punto V del modello di certificato figurante nell'allegato 9 del controricorso). Non si può pertanto escludere che, previa verifica dei metodi di pastorizzazione da esse applicati, dette aziende possano essere considerate rispondenti anche sotto questo profilo alle norme britanniche.

38. Tuttavia, è essenziale sollevare la seguente questione di principio: qualora fosse assodato *sul piano fattuale* che nessun altro Stato membro è in grado di offrire le garanzie pretese dal Regno Unito, quest'ultimo avrebbe il diritto di mantenere in vigore il divieto assoluto di importazione?

39. A questo proposito si deve in primo luogo rilevare che un simile divieto assoluto può dissuadere gli interessati dal chiedere l'autorizzazione a fornire, poiché tale richiesta cozzerebbe automaticamente contro una risposta negativa, quali che fossero gli argomenti fatti valere a suo sostegno.

40. Occorre poi osservare che un divieto assoluto illimitato nel tempo, giustificato da circostanze esistenti in un dato momento, renderebbe la situazione immutabile ed impedirebbe per un periodo di tempo indefinito la realizzazione di uno degli scopi principali del trattato, vale a dire la libera circolazione delle merci.

41. Infine, dalla costante giurisprudenza della Corte emerge che il divieto stabilito dall'art. 30 del trattato si riferisce anche alle normative che possono ostacolare *potenzialmente* il commercio intracomunitario. Non è necessario che un'impresa di un altro Stato membro abbia effettivamente mostrato di essere interessata ad esportare e di essere in grado di farlo.

42. Riepilogando, ritengo quindi che uno Stato membro non possa, con legge o regolamento, impedire all'esportatore di un altro Stato membro di fornire la prova della conformità della sua merce alla normativa del paese importatore.

43. Peraltro, nella sentenza 28 gennaio 1986 (causa 188/84, Commissione/Francia, Racc. pag. 419) la Corte ha già rilevato che uno Stato membro

« non può impedire la messa in commercio di prodotti provenienti da un altro Stato membro, che offrano un grado di tutela della salute e della vita delle persone equivalente a quello che la normativa nazionale intende garantire o imporre. Sarebbe perciò in contrasto col principio di proporzionalità il fatto che la normativa di uno Stato membro esiga che i prodotti importati rispondano letteralmente ed esattamente alle stesse prescrizioni o caratteristiche tecniche vigenti per i prodotti fabbricati nel territorio nazionale, qualora detti prodotti importati garantiscano lo stesso grado di tutela per gli utilizzatori ».

44. Pertanto, è difficile immaginare che il divieto assoluto d'importare latte pastorizzato sancito dalla normativa britannica possa essere giustificato con riguardo all'art. 36.

45. Si potrebbe obiettare che non sarebbe logico esigere che il Regno Unito istituisca un nuovo sistema basato su una collaborazione bilaterale con gli Stati membri disposti a fornire le garanzie richieste pochi mesi prima dell'entrata in vigore di una direttiva avente ad oggetto l'armonizzazione delle normative nel settore di cui trattasi.

46. Va però rilevato che il 2 febbraio 1984 la Commissione inviò al Regno Unito una lettera di messa in mora e che detto Stato membro avrebbe pertanto potuto regolarizzare la situazione nel corso di quell'anno.

47. D'altronde non si deve dimenticare che

« (...) secondo la costante giurisprudenza della Corte (si veda, in particolare, la sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione/Italia, Racc. pag. 111), l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 169 del trattato è determinato dal parere motivato della Commissione e, *anche qualora l'inadempimento sia stato sanato* dopo il termine stabilito a norma del 2° comma di detto articolo, *vi è interesse alla prosecuzione del giudizio.* Detto interesse può in particolare consistere nello stabilire il fondamento di una responsabilità eventualmente incombente allo Stato membro nei confronti di coloro che facciano valere diritti in conseguenza di detto inadempimento » [10].

48. Infine, e soprattutto, il Regno Unito ha la facoltà di recepire la direttiva n. 85/397/CEE in qualsiasi momento prima del 1° gennaio 1989. Se lo farà, metterà fine al suo inadempimento (il divieto assoluto) senza dover istituire un regime transitorio, e con la certezza che nel suo territorio entrerà solo latte pastorizzato conforme alle norme dettate dalla direttiva.

Conclusione

49. Vi suggerisco pertanto di accogliere le conclusioni della Commissione, come formulate nella replica, e di condannare il Regno Unito alle spese.

10 — Sentenza 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2717, punto 6; sentenza 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia, Racc. pag. 1759, punti 8 e 9, e sentenza 20 febbraio 1986, causa 309/84, Commissione/Italia, Racc. pag. 599, punto 18.