altra simile condizione. Qualora siano state emanate norme comunitarie che istituiscono procedimenti di controllo armonizzato, l'eccezione prevista dall'art. 36 del Trattato per ragioni di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali non può essere invocata per giustificare, sia pure provvisoriamente, il mantenimento in vigore di una siffatta normativa e gli opportuni controlli devono essere effettuati unicamente nell'ambito stabilito dalle norme comunitarie.

2. L'incompatibilità di una normativa nazionale con disposizioni comunitarie, anche direttamente efficaci, può essere eliminata definitivamente solo mediante disposizioni interne di carattere vincolante aventi la stessa portata giuridica di quelle da modificare. Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valide adempimento degli obblighi imposti dal Trattato.

RELAZIONE DEL GIUDICE RELATORE
presentata nella causa C-235/91 *

I — Contesto della controversia e fase precontenziosa

A — *Normativa comunitaria*

Conformemente all'art. 30 del Trattato CEE, il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24), ha previsto all'art. 22, n. 1, il divieto negli scambi intracomunitari di ogni restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente. Questo divieto è stato ripreso nell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 827, relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato (GU L 151, pag. 16). Lo sperma di animali, che rientra nella sottovoce doganale 05.15 ex B, menzionata nell'allegato a quest'ultimo regolamento, nella versione aggiornata dall'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1977, n. 2560, che modifica la nomenclatura di alcuni prodotti agricoli, nonché diversi regolamenti relativi a tali prodotti e la Tariffa doganale comune (GU L 303, pag. 1), è soggetto a detto divieto.

Le ragioni zootecniche che possono motivare restrizioni alle importazioni sono state progressivamente regolamentate su scala comu-

* Lingua processuale: l'inglese.

nitaria, in primo luogo, con direttiva del Consiglio 25 luglio 1977, 77/504/CEE, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura (GU L 206, pag. 8). L'art. 2 di questa direttiva prescrive, in particolare, agli Stati membri di vigilare a che non siano vietati, limitati od ostacolati per ragioni zootecniche, gli scambi intracomunitari di sperma e di ovuli fecondati provenienti da bovini riproduttori di razza pura. Inoltre, l'art. 3 prevede delle disposizioni che il Consiglio deve adottare per ammettere dei bovini riproduttori di razza pura alla riproduzione e l'art. 6 prevede l'adozione di misure che consentono la valutazione del valore genetico degli animali della specie bovina.

Queste ultime misure hanno costituito materia di varie decisioni della Commissione:

— decisione 11 marzo 1986, 86/130/CEE, che fissa i metodi di controllo dell'attitudine e di valutazione del valore genetico degli animali riproduttori di razza pura della specie bovina (GU L 101, pag. 37);

— decisione 29 luglio 1986, 86/404/CEE, che stabilisce il modello di certificato genealogico dei bovini riproduttori di razza pura e le indicazioni che vi devono figurare (GU L 233, pag. 19);

— decisione della Commissione 21 gennaio 1988, 88/124/CEE, che stabilisce il modello dei certificati genealogici relativi allo sperma ed agli ovuli fecondati di bovini riproduttori di razza pura e le indicazioni che vi devono figurare (GU L 62, pag. 32).

Per quanto riguarda le disposizioni previste dall'art. 3 della direttiva 77/504, esse sono state emanate con direttiva del Consiglio 18 giugno 1987, 87/328/CEE, relativa all'ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura (GU L 167, pag. 54). Questa direttiva prevede, in particolare, all'art. 2, n. 1, che uno Stato membro non può vietare, limitare od ostacolare:

— l'ammissione, ai fini del controllo ufficiale, di tori di razza pura o l'utilizzazione del loro sperma entro i limiti quantitativi necessari alla realizzazione di tali prove ufficiali da parte delle organizzazioni o associazioni autorizzate;

— l'ammissione alla fecondazione artificiale nel suo territorio di tori di razza pura o l'utilizzazione del loro sperma quando questi tori sono stati ammessi alla fecondazione artificiale in uno Stato membro dopo prove effettuate conformemente alla decisione 86/130.

Infine le restrizioni alle importazioni legate a ragioni veterinarie e di polizia sanitaria sono disciplinate dall'art. 15 della direttiva del Consiglio 14 giugno 1988, 88/407/CEE che stabilisce le esigenze di polizia sanitaria applicabili agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma surgelato di animali della specie bovina (GU L 194, pag. 10). Questo articolo prevede, in particolare, la possibilità per lo Stato membro qualora vi sia pericolo di propagazione di una malattia degli animali in seguito all'introduzione nel suo territorio di sperma proveniente da un altro Stato membro, di vietare o limitare temporaneamente l'introduzione di sperma proveniente dalle zone di detto territorio nelle quali la malattia epizootica si sia mani-

festata e, se la malattia assume carattere estensivo, dall'intero territorio dell'altro Stato membro.

B — *La normativa nazionale*

In Irlanda, il «Live Stock (Artificial Insemination) (n. 32) Act» del 1947, all'art. 3, n. 1, autorizza il ministro dell'Agricoltura ad emanare dei regolamenti che controllano la pratica dell'inseminazione artificiale degli animali delle specie bovina, ovina, caprina, suina ed equina. Gli artt. 5 e 7 di questa legge, del resto, precisano che ogni importazione di sperma di animale è soggetta alla concessione di una autorizzazione rilasciata dal ministro, il quale può assoggettare detto rilascio alle condizioni che gli appaiono appropriate.

La legge del 1947 è stata integrata da vari regolamenti, tra i quali figurano:

— per i bovini, le «Live Stock (Artificial Insemination) (SI n. 55) Regulations» del 1948;

— per i suini, le «Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI n. 255) Regulations» del 1965.

Questi regolamenti prevedono, in particolare, agli artt. 4 e 7 che la distribuzione o la vendita di sperma di toro e di verro è subordinata al rilascio di un'autorizzazione e che, salvo autorizzazione ministeriale, l'inseminazione artificiale con sperma importato è vietata.

Infine, si deve precisare che, nella pratica, vengono osservate condizioni restrittive per la concessione delle licenze di importazione, come il visto del certificato di esportazione che accompagna lo sperma importato da un agente a tal fine abilitato e l'obbligo di messa in quarantena per un mese dello sperma importato.

C — *Fase precontenziosa*

Ritenendo che le restrizioni imposte dalla legge del 1947 e dai regolamenti del 1948 e del 1965 come pure dalla prassi amministrativa fossero in contrasto con le pertinenti disposizioni comunitarie sopra esposte, la Commissione ha indirizzato al governo irlandese, il 28 dicembre 1988, una lettera di messa in mora chiedendogli di presentare le sue osservazioni in merito nei termini previsti dall'art. 169 del Trattato.

Non avendo ricevuto risposta a detta lettera, la Commissione notificava all'Irlanda, il 12 ottobre 1989, un parere motivato emesso in applicazione dell'art. 169 del Trattato che dichiarava l'inadempimento di detto Stato ai suoi obblighi e lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarvisi.

Le autorità irlandesi rispondevano il 14 febbraio 1990 affermando di avere l'intenzione di sostituire il regime di autorizzazioni all'importazione con un nuovo sistema di autorizzazioni generali conforme alle direttive 87/328 e 88/407 e che, in attesa dell'adozione della normativa richiesta, tutte le domande di importazione di sperma di bovini venivano esaminate basandosi sul rispetto delle disposizioni comunitarie.

Il 31 maggio 1991 le stesse autorità hanno indicato i progressi compiuti nel senso dell'adozione di una normativa adeguata e hanno assicurato la Commissione che, nella pratica, i rilievi formulati venivano già rispettati.

Infine, dopo una riunione organizzata l'8 luglio 1991 tra funzionari della Commissione e il governo irlandese, questi ha precisato, con lettera 24 luglio 1991, la sua intenzione di predisporre la nuova normativa appropriata prima della fine del mese di ottobre 1991.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 17 settembre 1991.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, in applicazione dell'art. 44 bis del regolamento di procedura, ha deciso, con l'espresso consenso delle parti, che il procedimento non avrebbe comportato fase orale.

La *Commissione* ha concluso che la Corte voglia:

— constatare che, assoggettando tutte le importazioni di sperma ad una autorizzazione, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 30 del Trattato CEE, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 827, relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato;

— constatare che, imponendo condizioni restrittive all'importazione di sperma di animali, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi che le derivano in virtù della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977, 77/504/CEE, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura, e della decisione della Commissione 21 gennaio 1988, 88/124/CEE, che stabilisce il modello dei certificati genealogici relativi allo sperma ed agli ovuli fecondati di bovini riproduttori di razza pura e le indicazioni che vi devono figurare;

— condannare l'Irlanda alle spese.

L'*Irlanda*, pur chiedendo la sospensione del procedimento in attesa dell'adozione di una nuova normativa conclude, «se del caso e comunque» che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Mezzi e argomenti delle parti

A — *Le censure della Commissione*

La *Commissione* ritiene, in primo luogo, che il requisito di un'autorizzazione di importazione è incompatibile con gli artt. 30 del Trattato, 22, n. 1, del regolamento n. 805/68 e 4, n. 1, del regolamento n. 827/68.

Come giudicato dalla Corte nella sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 203), una siffatta autorizzazione, la quale costituisce un ostacolo agli scambi intracomunitari, può essere giustificata solo nel caso eccezionale in cui sia in pratica impossibile sostituirla con una misura meno restrittiva.

Nella specie, il regime controverso è tanto più in contrasto con le norme comunitarie in quanto contiene condizioni restrittive che non sono portate a conoscenza del pubblico.

Del resto, queste restrizioni non possono essere giustificate da motivi veterinari. Una regola generale che impone la messa in quarantena di tutte le importazioni di sperma animale non può corrispondere alle misure veterinarie temporanee consentite sia dalla giurisprudenza della Corte sia dalla direttiva 88/407.

Si deve infine ricordare che se in virtù della direttiva 77/504, l'utilizzo dello sperma restava soggetto alle normative nazionali fino all'entrata in vigore delle disposizioni comunitarie di ammissione dei bovini riproduttori di razza pura alla riproduzione, gli Stati membri non potevano applicare norme zootecniche più restrittive di quelle applicabili allo sperma prodotto e utilizzato sul loro proprio territorio. Orbene, da un lato, la normativa controversa non rispetta manifestamente quest'ultima esigenza; dall'altro le disposizioni comunitarie di ammissione alla riproduzione dei bovini di produttori di razza pura sono state emanate con la direttiva 87/328.

B — *Argomenti del governo irlandese*

L'*Irlanda* sostiene, in modo generale, che nell'attesa dell'adozione delle norme attualmente in preparazione è stato, in pratica, ottemperato mediante misure amministrative a tutti i rilievi formulati dalla Commissione nel suo parere motivato. Essa, a questo riguardo, precisa in particolare che le domande di importazione di sperma delle specie bovina e suina vengono espletate in alcuni giorni, e che le importazioni non sono più sottoposte a quarantena o a norme zootecniche più restrittive di quelle previste dalle disposizioni comunitarie.

Le autorità irlandesi fanno rilevare che il regime di autorizzazioni, che deve essere sostituito da una procedura di omologazione, funziona, di fatto, conformemente alle direttive applicabili in materia, le quali esigono necessariamente un certo grado di controllo (v., ad esempio, art. 5, n. 2, della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale,

nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29). Le condizioni alle quali le importazioni sono autorizzate vengono comunicate a tutti gli interessati su domanda e quindi, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, portate a conoscenza del pubblico. L'Irlanda, per giustificare il mantenimento provvisorio di questo sistema, fa riferimento alla giurisprudenza della Corte la quale ha ammesso che misure nazionali intese alla salute degli animali possono, in talune condizioni, implicare un regime di autorizzazioni di importazione (v. le sentenze 31 gennaio 1984, causa 40/82, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 283 e causa 74/82, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 317).

Il governo irlandese, se è vero che riconosce che devono essere adottati strumenti legislativi onde dare efficacia alle disposizioni amministrative già adottate, tiene però a precisare che la Commissione è stata sempre pienamente informata delle diverse tappe di elaborazione di questi testi e dichiara di non comprendere l'introduzione del presente ricorso di inadempimento.

C — *La replica della Commissione ai predetti argomenti*

La *Commissione* sostiene, in primo luogo, che l'Irlanda non può utilmente far riferimento alla giurisprudenza che ammette l'esigenza di un'autorizzazione sulla base dell'art. 36 del Trattato, dal momento che sono state adottate le disposizioni comunitarie precitate in materia di controlli fitosanitari e zootecnici (v., su questo punto, la sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit, Racc. pag. 3369).

Ricorda poi che, secondo una costante giurisprudenza, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi che incombono ad uno Stato membro in virtù del diritto comunitario. L'Irlanda riconosce del resto espressamente che debbono essere adottate misure legislative onde attribuire forza di legge alle soluzioni pratiche evocate.

La Commissione infine sostiene che le autorità irlandesi, le quali si erano impegnate a predisporre queste nuove misure prima della fine del mese di ottobre 1991, non hanno mai proposto una data precisa per l'adozione delle norme necessarie. È questa la ragione per la quale è stato introdotto e mantenuto il presente ricorso di inadempimento.

F. Grévisse
giudice relatore