CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 1° ottobre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nella presente causa, vi si chiede di stabilire se la Repubblica italiana abbia dato corretta attuazione alla direttiva del Consiglio 24 gennaio 1979, n. 79/109/CEE [1], che modifica la direttiva n. 64/432/CEE [2] per quanto concerne la brucellosi.

2. Secondo la vostra giurisprudenza, il *recepimento* in diritto interno di una *direttiva non esige* necessariamente la *riproduzione formale e testuale* delle sue disposizioni in una norma giuridica espressa e specifica; a questo scopo può essere sufficiente, tenuto conto del contenuto della direttiva stessa, un contesto giuridico generale, a condizione che quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali [3].

3. Per contro, *semplici prassi amministrative*, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di un'adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo incombente agli Stati membri in forza dell'art. 189, comma 3, del trattato CEE [4].

4. Cercherò ora di stabilire, alla luce di detti principi, se la Repubblica italiana abbia correttamente recepito la direttiva n. 79/109/CEE.

5. Ricordo innanzitutto che nel corso della fase orale del procedimento il rappresentante della convenuta ha ammesso che il vaccino ucciso con adiuvante 45/20, di cui trattasi nell'*art. 6, lett. b, secondo trattino*, non è stato ancora registrato in Italia e che la disposizione suddetta non è stata pertanto recepita nel diritto nazionale.

6. Gli altri problemi sollevati dalla presente causa possono essere riuniti sotto due voci: disposizioni riprodotte dalle circolari amministrative e regime applicato nei confronti degli animali importati provenienti da altri Stati membri.

A — Le disposizioni riprodotte dalle circolari amministrative

7. Emerge dalle indicazioni fornite dalle autorità italiane ed in particolare dalla tabella da esse presentata su richiesta della Corte, che gli articoli:

— 5, punto ii), comma 2;

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 29 del 3.2.1979, pag. 20.

2 — Direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina, (pubblicata nella GU del 29.7.1964, pag. 1977).

3 — Sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Racc. 1985, pag. 1661, Commissione delle Comunità Europee/Repubblica federale di Germania; sentenza 9 aprile 1987, causa 363/85, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana, Racc. 1987, pag. 1733, punto 7.

4 — Vedansi, in particolare, sentenza 15 dicembre 1982, causa 160/82, Commissione delle Comunità europee/Regno dei Paesi Bassi, Racc. 1982, pag. 4637, punto 4; sentenza 15 marzo 1983, causa 145/82, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana, Racc. 1983, pag. 711, punto 10; e, più recentemente, sentenza 15 ottobre 1986, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana, causa 168/85, Racc. 1986, pag. 2945, punto 13.

— 7, lett. c, comma 1;

— 8 e

— 9, punto D

sono stati oggetto delle circolari amministrative 16 aprile 1973, n. 65, 23 giugno 1981, n. 25, o 30 aprile 1986, n. 32.

8. È stato detto all'udienza che si trattava nella fattispecie di circolari secundum legem e non di circolari contra legem. Tuttavia, oltre al fatto che si tratta di una distinzione che, a quanto io sappia, non è stata mai effettuata dalla Corte, risulta da un'attenta lettura delle disposizioni di cui trattasi che le stesse modificano direttamente la direttiva base (la direttiva n. 64/432/CEE) o consentono metodi di controlli alternativi non contemplati dalla direttiva, il che corrisponde ad una modifica.

9. Orbene, la direttiva del 1964 era stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con una legge, e cioè con la legge 30 aprile 1976, n. 397 (pubblicata nella GURI dell'11. 6. 1976, n. 153). Le disposizioni della direttiva n. 79/109/CEE devono pertanto essere recepite con disposizioni interne aventi lo stesso valore giuridico di quelle da modificare (sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, Commissione delle Comunità europee/Regno del Belgio, punto 10, Racc. 1980, pagg. 1473, 1486).

10. Tuttavia devo riconoscere che l'art. 9, punto D, costituisce un caso limite. Quest'articolo completa l'allegato C della direttiva n. 64/432 aggiungendovi la *descrizione* di tre metodi di analisi, di tre prove di cui una sola è stata adottata in Italia in base alla facoltà di scelta che spetta a questo proposito agli Stati membri. Si tratta della prova dell'antigene di Brucella tamponato (che figura alla lett. D dell'art. 9), messa in vigore in Italia col decreto ministeriale 15 aprile 1981.

11. La *descrizione* del metodo non figura però nel decreto ministeriale, ma nella circolare 23 giugno 1981, n. 25. La Commissione ne prende atto, ma non ci dice se essa lo consideri sufficiente. Tuttavia sembra essere di quest'avviso poiché non ha più menzionato l'art. 9 nel corso della fase orale.

12. Ammetto che c'è da chiedersi se sia veramente necessario che la definizione tecnica di un metodo di analisi sia recepita con una legge o un regolamento, oppure se una circolare non sia sufficiente al riguardo. I metodi di cui trattasi sono infatti destinati ad essere usati solo dai laboratori autorizzati o da veterinari ufficiali, e non dagli operatori economici.

13. D'altra parte, però, secondo la giurisprudenza della Corte, le circolari sono modificabili a piacimento dall'amministrazione e non presentano pertanto tutte le garanzie di certezza giuridica. Occorre notare, inoltre, che le descrizioni dei metodi di analisi figuranti nell'allegato della direttiva base del 1964 erano state pubblicate in Italia nell'allegato della legge 30 aprile 1976.

14. Mi sembra pertanto che questo nuovo metodo di analisi, che ha lo stesso valore giuridico di quelli pubblicati nel 1976, dovrebbe essere recepito anch'esso nell'ordinamento giuridico interno con una disposizione legislativa.

15. In sintesi, vi suggerisco quindi di dichiarare, in base alla vostra costante giurisprudenza, che gli articoli summenzionati non sono stati recepiti adeguatamente e definitivamente nel diritto nazionale, e che la Repubblica italiana è venuta meno, a questo proposito, agli obblighi impostile dal trattato CEE.

B — L'applicazione delle disposizioni della direttiva nei confronti degli animali importati provenienti da altri Stati membri.

16. La Commissione sostiene che, per quanto riguarda talune norme attuate in Italia in merito a controlli da effettuare nei confronti della produzione nazionale, o che non dovevano essere attuate quanto al territorio nazionale poiché gli Stati membri disponevano a riguardo di una facoltà di scelta, la Repubblica italiana avrebbe comunque dovuto espressamente stabilire in un testo legislativo che gli animali controllati secondo le norme di cui trattasi nel paese di provenienza dovevano essere ammessi all'importazione.

17. Si tratta innanzitutto del problema della mancata introduzione della nozione di « regione ». L'*art. 1* della direttiva n. 79/109/CEE ha modificato l'art. 2 della direttiva n. 64/432/CEE con l'introduzione di questa nuova nozione.

18. *L'art. 2*, in combinato disposto con *l'art. 4* della direttiva n. 79/109/CEE, consente, sussistendo determinati presupposti, di semplificare i controlli relativi alla brucellosi in una « parte di uno Stato membro composta da più regioni contigue ». È necessaria al riguardo una decisione della Commissione, adottata previo parere conforme del comitato veterinario permanente [procedimento di cui all'art. 12 della direttiva n. 64/432/CEE, inserito dalla direttiva n. 71/285/CEE (GU L 179 del 9.8.1971, pag. 1)].

19. La Commissione ritiene che, nel suo stato attuale, la normativa italiana non autorizzi l'importazione di animali provenienti da una parte del territorio di un altro Stato membro in cui i controlli siano stati semplificati come sopra accennato.

20. La Commissione menziona inoltre l'*art. 3* della direttiva n. 79/109/CEE. Detto articolo modifica l'allegato A, cap. II-A 1, della direttiva n. 64/432/CEE, in cui si definisce cosa si deve intendere per « allevamento bovino da considerare ufficialmente indenne da brucellosi ».

21. Mentre a norma della precedente versione della lett. c), punto i), di detto capitolo il metodo della sieroagglutinazione poteva essere sostituito solamente da tre prove dell'anello, detto metodo può ormai essere sostituito anche da una prova all'antigene di Brucella tamponato.

22. Come ho già osservato, questo nuovo metodo è stato messo in vigore in Italia dal decreto ministeriale 15 aprile 1981. La Commissione rileva tuttavia che detto decreto ministeriale si intitola « Piano *nazionale* per la profilassi della brucellosi bovina » e che quindi la disposizione di cui trattasi non si applica all'importazione.

23. Infine, l'*art. 5* della direttiva n. 79/109/CEE introduce nell'allegato A, capitolo II-A lett. c), punti ii) e iii), quattro prove sierologiche da usare a scelta. La Repubblica italiana, nell'ambito dello stesso decreto ministeriale 15 aprile 1981, ha adottato, quanto ai controlli effettuati nel suo territorio nazionale, la prova della sieroagglutinazione o la prova dell'antigene di Brucella. Essa non ha contemplato l'uso della prova di plasmoagglutinazione né la prova dell'anello di latte su plasma sanguigno.

24. Ad avviso della Commissione — se ho capito bene — la Repubblica italiana avrebbe dovuto stabilire espressamente in una legge o in un regolamento che dovevano comunque essere ammessi all'importazione i bovini controllati mediante i due metodi non contemplati in materia di controlli effettuati all'interno del paese.

25. Tuttavia non ritengo che quest'argomento della Commissione sia convincente e vorrei riferirmi a questo proposito alla legge italiana 30 aprile 1976, n. 397, già menzionata, con cui è stata attuata la direttiva n. 64/432/CEE. A tenore del punto 11 di detta legge « gli animali della specie bovina e suina spediti in Italia dagli altri Stati membri della Comunità economica europea devono rispondere alle medesime garanzie sanitarie previste per la spedizione dall'Italia verso gli altri Stati membri. Pertanto, detti animali devono essere presentati alla visita veterinaria al confine accompagnati da certificati conformi ai modelli da I a IV dell'allegato F e redatti in lingua italiana ».

26. Ai termini del punto 15 della stessa legge, « i veterinari di confine vietano l'introduzione nel territorio italiano degli animali della specie bovina e suina provenienti da Paesi membri della Comunità economica europea:

a) se tali animali sono affetti o vi è il sospetto che siano affetti o contaminati da malattia contagiosa;

b) se la visita al confine ha permesso di constatare che non sono state fornite per tali animali le garanzie previste dal certificato ».

27. Quali conclusioni si possono trarre dalle citate disposizioni?

28. L'affermazione del principio generale secondo cui « gli animali spediti in Italia (...) devono rispondere alle medesime garanzie sanitarie previste per la spedizione dall'Italia verso gli altri Stati membri » potrebbe far pensare che la Repubblica italiana ammetta nel suo territorio unicamente animali provenienti da allevamenti controllati in base a norme del tutto identiche a quelle adottate per il controllo in Italia, anche nei casi in cui la direttiva consente agli Stati membri una facoltà di scelta.

29. Quest'impressione potrebbe essere avvalorata dal penultimo capoverso della circolare amministrativa 30 aprile 1986, n. 32, in cui si legge: « le stesse disposizioni previste in materia di brucellosi per i bovini spediti dall'Italia nell'area della Comunità economica europea valgono anche per i bovini da allevamento o da produzione in importazione dagli Stati membri. »

30. Tuttavia non ritengo che si debba giungere a tale conclusione, in quanto:

— la Commissione stessa ha ammesso che finora non è stato rilevato alcun ostacolo per gli scambi (quanto all'importanza della mancanza di problemi nei casi concreti, vedasi la sentenza 10 luglio 1986, causa 235/84, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana, Racc. 1986, pag. 2291, punto 14);

— il testo della legge deve prevalere su quello della circolare;

— la legge, in cui è usata l'espressione le « medesime garanzie », può essere interpretata nel senso che ogni controllo effettuato nel paese di provenienza conformemente alla direttiva soddisfa la condizione di cui trattasi;

— la parte « operativa » della legge del 1976 è costituita dal punto 15 della stessa, in cui si definiscono tassativamente i motivi in base ai quali può essere vietato l'accesso al territorio italiano.

31. È vero che il punto 15 non risponde esattamente il testo dell'art. 6, n. 3, della direttiva n. 64/432/CEE, a tenore del quale:

« Ogni paese destinatario può vietare l'introduzione nel proprio territorio di animali delle specie bovina o suina quando sia stato constatato a seguito di esame effettuato al posto di frontiera da un veterinario ufficiale:

a) che tali animali sono affetti o vi è il sospetto che siano affetti, o contaminati, da malattia soggetta a denuncia obbligatoria,

b) che non sono state osservate, per tali animali, le disposizioni degli artt. 3 e 4. »

32. Ai sensi della direttiva, l'« esame effettuato al posto di frontiera » riguarda contemporaneamente le ipotesi a) e b), mentre nella legge italiana si fa menzione di detto esame solo nella lett. b). Tuttavia è difficile immaginare che un veterinario ufficiale italiano possa dichiarare degli animali infetti senza averli esaminati.

33. Peraltro la lett. b) della legge italiana ha un ambito più limitato della lett. b) della direttiva, che si riferisce a tutti i casi in cui l'esame effettuato abbia consentito di accertare l'inosservanza degli artt. 3 e 4 della direttiva. La legge italiana, dal canto suo, sembra riferirsi solo al caso in cui nel certificato vi siano omissioni o inesattezze.

34. In ogni caso, che io sappia, la conformità delle summenzionate disposizioni della legge italiana a quelle della direttiva n. 64/432/CEE non è mai stata messa in discussione dalla Commissione. Si può quindi partire dal presupposto che la legge di cui trattasi è ineccepibile.

35. Inoltre, la direttiva n. 64/432/CEE prescrive che gli animali esportati siano accompagnati da certificati di sanità. I modelli di detti certificati allegati alla legge italiana sono conformi a quelli contemplati dalla predetta direttiva, come modificati dalla direttiva 19 luglio 1981, n. 71/285/CEE (GU L 179 del 9.8.1971, pag. 1).

36. Orbene, a mio avviso, dai succitati articoli della legge italiana e dal modo in cui sono redatti i certificati sanitari emerge che un veterinario dell'amministrazione italiana non può negare l'accesso al territorio nazionale ad animali provenienti da una « parte di uno Stato membro composta da più regioni contigue » (art. 2 della direttiva del 1979) per la quale siano stati semplificati i controlli o ad animali controllati per mezzo di uno dei metodi non contemplati in Italia.

37. Infatti, i certificati sanitari non menzionano la nozione di « regione », ma solo quelle di « allevamento bovino ufficialmente indenne da brucellosi » o di « allevamento bovino indenne da brucellosi ».

38. La nozione di « regione » o l'applicazione di un metodo di analisi alternativo può rilevare all'atto del riconoscimento ad un allevamento di una di dette qualifiche. Tuttavia è evidente che un veterinario italiano non può fare altro che attenersi, a questo proposito, alla valutazione del veterinario del paese esportatore.

39. Tutto il sistema è manifestamente basato sul principio della reciproca fiducia fra i servizi ufficiali.

40. Ciò risulta in particolare dal settimo punto del preambolo della direttiva base (la direttiva 64/432/CEE), redatto come segue:

« Considerando che, affinché gli Stati membri possano avere *garanzie* per quel che riguarda l'osservanza di tali condizioni, è necessario prevedere il rilascio da parte di un veterinario ufficiale di un certificato di sanità che accompagni gli animali fino al luogo di destinazione ».

41. Il certificato costituisce così una sorta di presunzione di sanità che può essere infirmata solo dall'esito dell'esame eventualmente effettuato alla frontiera.

42. Occorre, peraltro, osservare anche che, oltre alle prove intese alla classificazione di un allevamento nella categoria « ufficialmente indenne » o « indenne » da brucellosi, l'art. 3 della direttiva 64/432/CEE prescrive che gli animali *destinati all'esportazione* siano sottoposti a ulteriori controlli nei trenta giorni che precedono il carico.

43. Si tratta, per quanto riguarda i bovini, di una sieroagglutinazione [n. 3, lett c) come modificato dalle direttive nn. 66/600/CEE e 71/285/CEE] e, quanto ai suini, di una sieroagglutinazione e di una reazione di fissazione del complemento (n. 4 modificato dalla direttiva n. 71/285/CEE).

44. Questi due tipi di prove sono i soli ad essere menzionati nei certificati sanitari. Orbene, entrambi sono stati messi in vigore in Italia dalla legge 30 aprile 1976.

45. Mi sembra pertanto da escludere che un veterinario ufficiale italiano — a meno di infrangere la legge del proprio paese — possa negare l'accesso al territorio nazionale ad un animale col pretesto che esso proviene da una « parte di uno Stato membro composta da più regioni contigue » nella quale i controlli siano stati semplificati o da un allevamento controllato mediante uno dei metodi di analisi da ultimo istituiti dalla direttiva n. 79/109/CEE.

46. Si può pertanto concludere che anche nel suo stato attuale la normativa italiana non osta, per quanto riguarda le importazioni in Italia, alla realizzazione dello scopo perseguito dalla direttiva. Ciò è confermato dal fatto che non sono state segnalate difficoltà in casi concreti.

Conclusione

47. In base a tutti i motivi sopra esposti vi suggerisco di dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi all'art. 5, punto ii), comma 2, all'art. 6, 2° trattino, all'art. 7, lett. c), comma 1, all'art. 8 e all'art. 9, punto D, della direttiva del Consiglio 24 gennaio 1979, n. 79/109/CEE, che modifica la direttiva n. 64/432/CEE, per quanto concerne la brucellosi.

Per il resto, il ricorso va respinto.

Poiché la Commissione è risultata solo parzialmente vittoriosa, vi suggerisco di porre a suo carico un terzo delle spese.