

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
DEL 7 DICEMBRE 1982 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Introduzione

Nella causa 124/81 la Commissione vi chiede di dichiarare che il Regno Unito, assoggettando l'importazione di latte e di panna UHT alle restrizioni e ai divieti da essa menzionati, è venuto meno agli obblighi incombenetigli in forza dell'art. 30 del Trattato CEE. Per «latte UHT» si deve intendere il latte sottoposto per almeno un secondo a trattamento termico ad elevatissima temperatura, pari almeno a 132,2 ° centigradi, e confezionato asetticamente subito dopo.

Le restrizioni e i divieti di cui trattasi sono particolareggiatamente descritti nell'atto introduttivo e, tenuto conto delle rettifiche apportate dal Regno Unito nel controricorso, si possono riassumere come segue:

a) Il latte e la panna UHT — indipendentemente dal se siano destinati al consumo degli animali o al consumo umano — possono essere importati nel Regno Unito solo in base ad una licenza generale o specifica rilasciata dal Ministero competente. In pratica vengono rilasciate solo licenze specifiche. Tuttavia, per l'importazione diretta dall'Irlanda nell'Irlanda del Nord non è necessaria alcuna licenza.

b) In Inghilterra, nel Galles e in Scozia il latte UHT destinato al consumo umano — originario del Regno Unito o proveniente da altri paesi — può essere messo in commercio solo da latterie autorizzate o da distributori muniti di una licenza di distribuzione. Questa licenza è rilasciata a condizione che il latte sia assoggettato a trattamento UHT in impianti autorizzati dalle autorità locali.

c) Nell'Irlanda del Nord il latte e la panna UHT destinati al consumo umano possono essere venduti soltanto a condizioni analoghe a quelle menzionate sub b).

Per una visione d'insieme della normativa in cui rientrano queste disposizioni in materia d'importazione e di distribuzione rinvio alle memorie delle parti.

Come già risulta dallo schema riassuntivo che precede, le disposizioni di cui trattasi possono essere divise in due gruppi: il regime concernente l'importazione e quello riguardante la distribuzione. Con riferimento alla domanda della Commissione, esaminerò ciascuno di questi regimi in quanto si applicano al latte e alla panna UHT importati, senza tuttavia dimenticare che essi si applicano in realtà anche agli altri tipi di latte e di panna. Analizzerò ciascun gruppo di norme con riguardo dapprima all'art. 30 e successivamente all'art. 36 del Trattato CEE.

¹ — Traduzione dall'olandese.

2. Applicabilità degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE alla disciplina delle importazioni

2.1. *Esame con riguardo all'art. 30 del Trattato CEE*

Prescindendo dall'importazione — non soggetta a restrizioni — nell'Irlanda del Nord di latte originario dalla Repubblica d'Irlanda, l'importazione di (fra l'altro) latte e panna in qualsiasi regione del Regno Unito è possibile solo in base ad una licenza generale o specifica rilasciata dal Ministero competente. Dalle memorie del Regno Unito e dalla risposta dallo stesso fornita ad un quesito della Corte risulta che l'importazione di latte e di panna, compreso il tipo UHT, da altri Stati membri è sempre subordinata al rilascio di una licenza specifica. Questa licenza, come emerge dalla suddetta risposta e dalle ulteriori precisazioni fornite in udienza, è rilasciata automaticamente e immediatamente, purché all'importazione venga prodotto un certificato attestante che il latte o la panna sono stati pastorizzati o — a, seconda della situazione esistente, per quanto concerne le epizootie, nel luogo di origine — sottoposti a trattamento UHT a 140 ° centigradi per 3 secondi. La licenza specifica può essere rilasciata per una singola operazione d'importazione o per un determinato periodo di tempo. La licenza d'importazione è negata qualora, al momento in cui è chiesta, un'epizootia manifestatasi nella zona di origine del latte non sia sotto controllo. Nel caso in cui l'importazione sia stata autorizzata, la merce è sottoposta ad un controllo di qualità solo se dopo la spedizione risulti che la situazione sanitaria nella zona di provenienza è cambiata. Grazie alla licenza specifica,

le autorità sanitarie conoscono, già prima che l'importazione abbia luogo, sia l'origine della merce sia l'identità dell'importatore. Qualora, dopo la spedizione, nel paese esportatore si manifesti un'epizootia, è così possibile sia impedire ulteriori spedizioni e importazioni fintantoché perduri la situazione di emergenza, sia combattere tempestivamente le infezioni nel latte già importato. Nel corso del procedimento non è risultato che siano stati formulati specifici reclami contro il funzionamento del suddetto sistema.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Regno Unito nel controricorso, dalle sentenze della Corte nelle cause riunite 51-54/71 (International Fruit Company, Racc. 1971, pag. 1107, punto 9 della motivazione) e nelle cause 41/76 (Donckerwolcke, Racc. 1976, pag. 1921, punti 19 e 20), 68/76 (Commissione / Repubblica francese, Racc. 1977, pag. 515, punti 14 e 16) e 251/78 (Denkavit, Racc. 1979, pag. 3369, punto 26), emerge chiaramente che una siffatta disciplina delle importazioni, con riserva dell'eventuale applicabilità dell'art. 36, è in contrasto con l'art. 30 del Trattato CEE. In tutte le suddette sentenze il requisito della licenza d'importazione, sia pure come semplice formalità, è stato considerato rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 30.

Il criterio della ragionevolezza menzionato nella sentenza Dassonville (causa 8/74, Racc. 1974, pag. 837, punto 6) non può trovare applicazione — soprattutto dopo la precisazione di questo criterio mitigatore nella successiva giurisprudenza della Corte (si vedano, fra l'altro, le sentenze nelle cause 113/80, Commissione / Repubblica irlandese, Racc. 1981, pag. 1625, punti 10 e 11, e 6/81, Beele,

Racc. 1982, pag. 707) — per la semplice ragione che il regime d'importazione si applica esclusivamente, per natura, alle merci importate.

2.2. *Esame con riguardo all'art. 36 del Trattato CEE*

Non vi è ancora una chiara giurisprudenza sulla questione se — e in caso affermativo a quali condizioni — in mancanza di una direttiva di armonizzazione o di altre normative comunitarie uno Stato membro possa, per garantire la tutela della salute degli uomini e degli animali, subordinare l'importazione di una data merce al rilascio di una licenza specifica.

Come ho già detto, dalle precisazioni fornite in udienza risulta che nel caso di specie le licenze specifiche sono rilasciate immediatamente e automaticamente purché il latte o la panna UHT importati in base alla licenza siano accompagnati da un certificato che attesti che il prodotto è stato sottoposto a trattamento UHT nel paese esportatore. Tuttavia, se la zona di produzione è esente da malattie infettive, è di regola sufficiente che venga soddisfatta la condizione, meno rigorosa, della pastorizzazione. Per il latte destinato al consumo degli animali, poi, non si applicano le ulteriori condizioni concernenti la rivendita, delle quali mi occuperò più oltre.

Nella replica (pagg. 4-7) la Commissione sostiene che la tutela della salute degli

animali può essere garantita con altrettanta efficacia e con conseguenze meno restrittive per le importazioni mediante licenze *generali* che informino gli importatori circa i certificati da produrre per ciascuna operazione d'importazione. Poiché in udienza il Regno Unito ha confermato che la disciplina delle importazioni di latte destinato al consumo umano è identica alla normativa concernente le importazioni di latte destinato ad essere consumato dagli animali, la questione della legittimità della disciplina delle importazioni va esaminata anche con riferimento al latte e alla panna destinati al consumo umano. Solo gli ulteriori requisiti riguardanti la rivendita di quest'ultima categoria di latte e di panna devono essere analizzati a parte.

Il problema, sollevato nel presente procedimento, del se un sistema di licenze d'importazione specifiche possa essere giustificato dal punto di vista della tutela della salute degli esseri umani e degli animali non è ancora stato trattato, in quanto tale, dalla Corte. Dalla sentenza nella causa 251/78 (Denkavit, Racc. 1979, pag. 3369) si può inferire semplicemente che tocca al giudice nazionale stabilire, in ciascun caso specifico, se i requisiti prescritti siano *necessari* per il raggiungimento degli scopi ammessi dall'art. 36. Invero, nella causa 40/82 (Commissione/Regno Unito, Racc. 1982, pag. 2793) era stata posta sul tappeto una questione quasi identica a proposito delle uova, ma la Corte (nn. 49-52 della motivazione) si riservò espressamente di statuire sul punto in una sentenza successiva. Tuttavia, nelle conclusioni presentate il 7 luglio 1982 nella stessa causa, l'avvocato generale Capotorti espresse il suo punto di vista in proposito, affermando, al n. 11, quanto segue: «questi intralci al commercio intracomunitario non appaiono... giustificati al fine di tutelare la salute degli animali, poiché la

procedura necessaria per la concessione della licenza speciale niente aggiunge alle garanzie che risulterebbero dall'ammissione dei prodotti sulla base di una misura d'ordine generale, la quale esigesse una documentazione atta a comprovare la loro sottoposizione al trattamento termico voluto».

Nella presente causa la Commissione ha espresso un punto di vista analogo (si vedano in particolare il punto IV della replica e le precisazioni al riguardo fornite in udienza). Nell'esaminare questa tesi non si deve dimenticare che, come ho già accennato, le disposizioni in materia d'importazione prescrivono solo la produzione, al momento dell'importazione, di un certificato di pastorizzazione, ma che — soprattutto nel caso in cui, dopo il rilascio della licenza, nel paese esportatore vengano scoperti casi di afta epizootica — il suddetto trattamento può essere considerato insufficiente e per di più, grazie alle informazioni contenute nella licenza d'importazione specifica, il latte già importato può essere ritirato dal mercato. A mio avviso, non è stato dimostrato dalla Commissione — né si può senz'altro ritenere — che queste due ulteriori garanzie possano essere offerte, con altrettanta efficacia, da un sistema di licenze generali, come essa sostiene. Al momento dell'importazione un certificato di pastorizzazione prodotto in conformità alla norma generale potrebbe sembrare insufficiente e il latte pastorizzato già importato potrebbe in certi casi, dopo la comparsa dell'afta epizootica nel paese esportatore, essere rintracciato più rapidamente grazie ad una licenza specifica rilasciata prima dell'effettiva importazione che attraverso un'archivio centrale dei certificati prodotti, anche se questi certificati contenessero informazioni sull'origine del latte e sull'identità dell'importatore. Tuttavia, nei casi ecce-

zionali in cui è prescritta la produzione di un certificato UHT, non è del tutto escluso che in pratica vengano statuiti requisiti più severi di quelli relativi al trattamento UHT del latte di produzione nazionale¹. Su questo punto, in considerazione della necessità di evitare discriminazioni tra il latte importato e il latte di produzione nazionale, occorre fare una riserva.

Per quanto riguarda il vigente sistema di licenze d'importazione specifiche per il latte giungo pertanto alla conclusione provvisoria che le relative disposizioni, di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, sono giustificate ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE purché le licenze siano rilasciate immediatamente e automaticamente, con riserva dell'esibizione, al momento dell'importazione, di certificati sanitari del paese esportatore, e purché per quanto concerne questi certificati non vengano stabiliti requisiti più severi di quelli che valgono per il latte prodotto nel Regno Unito. Per ciò che riguarda il latte UHT importato e destinato al consumo umano, questa conclusione provvisoria dovrà essere ulteriormente precisata. Tuttavia, nell'elaborare ulteriormente la conclusione a proposito del latte UHT non si dovrà dimenticare, come ho già rilevato, che il regime d'importazione criticato si applica di fatto a tutti i tipi di

¹ — Mi riferisco in particolare all'asserzione contenuta nell'atto introduttivo — e non contestata dal Regno Unito — secondo cui questo latte dev'essere stato sottoposto a trattamento UHT senza interruzione per almeno un secondo alla temperatura di 132,2° centigradi, mentre per il latte importato originario di zone in cui si sia manifestata l'afta epizootica si esige un trattamento più lungo a 140° centigradi.

latte e proprio da ciò trae la sua giustificazione.

3. Esame della disciplina della distribuzione del latte importato, destinato al consumo umano, con riguardo agli artt. 30 e 36 del Trattato CEE

3.1. Esame con riguardo all'art. 30

Come ho già detto, il latte UHT importato (e, nell'Irlanda del Nord, anche la panna UHT importata) può essere messo in commercio nel Regno Unito solo da distributori autorizzati e solo dopo essere stato sottoposto ad un nuovo trattamento UHT in latterie autorizzate dalle autorità locali.

Provvedimenti di armonizzazione a livello comunitario sono stati proposti, ma non ancora approvati.

Al n. 9, ultima frase, e al n. 62 del controricorso il Regno Unito ammette che il requisito del secondo trattamento UHT rende in pratica (dal punto di vista economico) impossibile l'importazione di latte UHT da altri Stati membri a causa delle elevate spese supplementari che esso comporta.

A difesa delle norme di cui trattasi il Regno Unito deduce innanzitutto che esse si applicano indistintamente al latte (o alla panna) importato e al prodotto nazionale. Poiché le altre condizioni stabilite nella sentenza *Cassis de Dijon* (causa 120/78, Racc. 1979, pag. 649, in particolare punto 8) sarebbero soddisfatte, l'art. 30 non si applicherebbe nella fattispecie. Tuttavia, il criterio della ragionevolezza, menzionato per la prima volta — come ho già fatto osservare — nella sentenza

Dassonville, può trovare applicazione, secondo la vostra costante giurisprudenza (si veda, in particolare, la sentenza nella causa *Commissione / Irlanda*, già citata), solo con riferimento a misure che valgano indistintamente per i prodotti importati e per i prodotti nazionali. Non è certo tale una normativa che impone un secondo trattamento UHT per il latte o la panna UHT importati mentre, per quanto concerne il prodotto nazionale, prescrive un solo trattamento UHT. L'argomento del Regno Unito non è, pertanto, valido. Poiché, quindi, questa normativa ha, come è stato ammesso, un effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione e, d'altro canto, non risponde al criterio centrale della ragionevolezza con il quale il principio basilare sancito nella sentenza *Dassonville* è mitigato nella vostra costante giurisprudenza, la disciplina della distribuzione del latte e della panna UHT importati ricade in via di principio sotto il divieto di cui all'art. 30 del Trattato CEE.

3.2. Esame con riguardo all'art. 36

In relazione all'applicabilità dell'art. 36, il Regno Unito si richiama in particolare alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Mayras nell'ambito della causa 244/78 (*Union laitière normande/french Dairy Farmers Limited*, Racc. 1979, pag. 2663), a chiusura delle quali si afferma quanto segue:

«Nel 1978 il latte normalizzato con tenore di grassi non inferiore al tasso indicativo fissato dal Consiglio e proveniente da un altro Stato membro, poteva essere smerciato nel territorio di uno Stato membro che avesse scelto la formula del latte intero non normalizzato soltanto in conformità alle disposizioni relative al precondizionamento in volume ed alla protezione della sanità pubblica vigenti nello Stato membro di destinazione».

Il Regno Unito sostiene, soprattutto nella controreplica, che questa opinione dell'avvocato generale Mayras non è mai stata smentita dalla successiva giurisprudenza della Corte¹. Mi sembra opportuno soffermarsi ora sul citato punto di vista, non solo perché è stato espresso dall'avvocato generale Mayras, ma anche perché concerne il nocciolo della questione qui dibattuta.

Nel controricorso il Regno Unito cita inoltre un brano delle conclusioni dell'avvocato generale Mayras che precede immediatamente quello sopra riprodotto ed è del seguente tenore:

«in mancanza di misure comunitarie di armonizzazione, il controllo sanitario nel Regno Unito resta lecito, anche se contribuisce all'isolamento dei mercati.»

Con queste parole esplicative l'avvocato generale prende posizione, in particolare, contro il punto di vista della Commissione riportato nelle sue conclusioni (Racc., pag. 2689) e secondo cui «se le autorità sanitarie dello Stato di spedizione affermano che garanzie identiche o equivalenti esistono nel loro paese ed invitano le autorità sanitarie dello Stato membro di destinazione a verificarlo sul

posto e se le verifiche hanno risultato positivo, le autorità dello Stato di destinazione non sono tenute ad applicare le propria legislazione» (sottolineato nell'originale).

Ricordo che le conclusioni citate concernano le stesse questioni di diritto e di fatto in esame nel caso presente e pertanto sono tuttora degne di considerazione. Inoltre, anche in questo procedimento la Commissione ha sostenuto che il Regno Unito dovrebbe avere la possibilità di effettuare controlli nei paesi esportatori. Oltre al punto di vista dell'avvocato generale Mayras secondo cui, in mancanza di provvedimenti comunitari di armonizzazione, i controlli devono essere effettuati, in via di principio, nel paese importatore e non nel paese esportatore, è quindi importante anche l'opinione dello stesso che il sistema di coordinamento bilaterale suggerito dalla Commissione sarebbe «difficilmente praticabile e produttore di disparità» (Racc., pag. 2689, ultimo capoverso).

Il punto di vista dell'avvocato generale Mayras secondo cui i controlli sanitari nel paese importatore sono di massima legittimi e non si può esigere che il paese importatore rinunci ad effettuarli per affidarsi ai controlli considerati equivalenti *dal paese esportatore* mi sembra esatto e, in particolare, conforme alla lettera ed allo spirito dell'art. 36 del Trattato CEE. Come il Regno Unito, non ho potuto trovare nella giurisprudenza della Corte alcun elemento che lo infirmo, anzi essa sembra, in via di principio, avallarlo.

Invero, il principio dell'applicazione delle norme del paese importatore è stato precisato dalla giurisprudenza della Corte

1 — Per evitare malintesi su questo punto da parte di terzi, osservo che il Regno Unito si mostra un po' troppo rispettoso per le conclusioni di un avvocato generale lasciando intendere, nella controreplica, di ritenere che il parere di un avvocato generale rifletta, in maniera vincolante, lo stato del diritto a meno che, e fino a che, la Corte non si pronunzi diversamente. L'avvocato generale non è un giudice di primo grado anche se, nel formulare liberamente il suo parere giuridico sul vigente diritto comunitario, egli deve naturalmente, al pari di un giudice, considerare in pari misura gli interessi della Comunità e quelli degli Stati membri o di altri soggetti di diritto.

sotto taluni aspetti rilevanti per il caso in esame, e in particolare per quanto concerne l'esigenza, stabilita dall'art. 36, che i divieti e le restrizioni imposti all'importazione siano giustificati dagli scopi non economici di inderogabile interesse pubblico menzionati dallo stesso articolo, fra cui la tutela della salute degli esseri umani. Da questa esigenza di giustificazione la Corte ha in particolare ricavato un principio di proporzionalità, cioè, in altre parole, ha precisato che provvedimenti meno restrittivi delle importazioni devono essere considerati sufficienti qualora la sanità pubblica possa essere tramite loro tutelata altrettanto efficacemente. Mi riferisco in ispecie alle sentenze nelle cause 104/75 (De Peijper, Racc. 1976, pag. 613) e 132/80 (United Foods, Racc. 1981, pag. 995). Le restrizioni imposte devono pertanto essere necessarie per lo scopo perseguito e le parti del presente procedimento concordano nel ritenere che al riguardo l'onere della prova incomba al paese che applica i provvedimenti restrittivi.

Dal fatto che, dal 1977, per la *panna* UHT importata in Inghilterra, in Scozia e nel Galles non è prescritto il secondo trattamento UHT e che la sanità pubblica non ha subito alcun pregiudizio in conseguenza di ciò, la Commissione inferisce giustamente — a mio avviso — che non è stato provato che il requisito del secondo trattamento UHT del *latte* UHT importato (e nell'Irlanda del Nord anche della *panna* UHT importata) sia effettivamente necessario. È ovvio che l'estensione, attualmente prevista, all'intero territorio del Regno Unito del requisito del secondo trattamento UHT

per la *panna* UHT importata non può modificare questa valutazione. Poiché la causa presente — a differenza della causa 53/80 (Eyssen, Racc. 1981, pag. 409) — concerne un prodotto la cui vendita non è considerata dal paese importatore, in sé e per sé e indipendentemente dall'origine del prodotto, incompatibile con la salute degli esseri umani e degli animali, aggiungerei che, per analogia con l'art. 85, n. 3, lett. b), del Trattato CEE, una normativa la quale equivalga in pratica ad un divieto assoluto di importare latte UHT deve essere considerata di per sé contrastante col principio di proporzionalità.

Un'ulteriore precisazione effettuata dalla Corte concerne l'obbligo — che sussiste anche in assenza di direttive comunitarie di armonizzazione in materia — di cooperare con altri Stati membri per ridurre, in relazione agli interessi tutelati dall'art. 36, la necessità di provvedimenti che ostacolino le importazioni. Nella causa 251/78 (Denkavit, Racc. 1979, pag. 3395) la Corte dichiarò che un doppio controllo effettuato nel paese esportatore e nel paese importatore supera i limiti di quanto è consentito dall'art. 36 qualora le esigenze della sanità pubblica possano essere soddisfatte altrettanto efficacemente mediante provvedimenti che abbiano effetti meno restrittivi sugli scambi intracomunitari. Nella causa 132/80 (United Foods Racc. 1981, pag. 995), riallacciandosi a quanto sopra, la Corte ha affermato: «nella fattispecie, poiché il pesce è già stato sottoposto, nello Stato speditore, ad un controllo sanitario effettuato secondo le norme stabilite dalla stessa normativa dello Stato de-

stinatario, il controllo all'importazione deve in ogni caso essere limitato agli atti destinati ad ovviare ai rischi derivanti dal trasporto o da eventuali trasformazioni posteriori al controllo effettuato all'atto della spedizione» (punto 29 della motivazione). Come risulta dall'inciso in corsivo il principio enunciato dall'avvocato generale Mayras secondo cui le garanzie richieste dalla normativa dello Stato importatore sono di massima lecite è integralmente rispettato nella suddetta sentenza. Nella causa 272/80 (Biologische Produkten BV, Racc. 1981, pag. 3277) la Corte ha stabilito in termini ancora più chiari l'obbligo di cooperare con il paese esportatore: «Anche se gli Stati membri hanno la facoltà di sottoporre ad un nuovo procedimento di esame e di autorizzazione un prodotto come quello di cui trattasi, già autorizzato in un altro Stato membro, le loro autorità sono tenute tuttavia a contribuire allo snellimento dei controlli nel commercio intracomunitario. Ne consegue che tali autorità non possono esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche né prove di laboratorio nel caso in cui le stesse analisi e le stesse prove siano già state effettuate in un altro Stato membro ed i relativi risultati siano sì a loro disposizione» (punto 14) — «Per gli stessi motivi», continua la sentenza, «lo Stato membro nel quale ha luogo il procedimento di autorizzazione deve procurare che non vengano cagionate spese di controllo superflue *qualora i risultati del controllo effettuato nello Stato membro d'origine soddisfino le esigenze di tutela della salute nello Stato membro importatore*» (punto 15, prima frase, sottolineatura aggiunta).

A questo sguardo sulla giurisprudenza della Corte pertinente al punto in esame aggiungo che nel controricorso il Regno

Unito non è stato in grado di confutare la tesi della Commissione secondo cui il requisito del secondo trattamento UHT non offre per la tutela della salute delle persone garanzie maggiori di quelle del primo trattamento UHT effettuato nel paese esportatore, purché questo primo trattamento offra garanzie identiche a quelle prescritte al riguardo nel Regno Unito.

Osservo infine che nella causa 13/78 (Eggers, Racc. 1978, pag. 1935, punto 25 della motivazione) la Corte ha già affermato che, «se è vero che gli Stati membri sono competenti a stabilire norme di qualità dei prodotti messi in commercio sul loro territorio... essi lo sono a condizione che queste norme... non siano legate alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione, bensì unicamente al possesso delle caratteristiche obiettive intrinseche che danno ai prodotti la qualità richiesta dalla legge». Questa considerazione, tenuto conto della sua ratio, vale a mio avviso anche per un requisito come quello di cui trattasi nella fattispecie, cioè che una *parte* importante del processo di produzione (nel nostro caso il trattamento UHT) sia effettuata nel territorio del paese importatore. Ritengo che un siffatto requisito sia per definizione incompatibile con il principio della libera circolazione delle merci.

Senza richiamarmi, a tale scopo, alla seconda frase dell'art. 36, concludo, in base alla citata giurisprudenza della Corte, che il Regno Unito (senza alcuna giustificazione ai sensi dell'art. 36 del

Trattato CEE) contravviene all'art. 30 del Trattato esigendo, in conformità alla normativa nazionale in discussione, un secondo trattamento UHT nel suo territorio oltre ai certificati attestanti l'avvenuto trattamento UHT nel paese esportatore, esibiti obbligatoriamente o volontariamente al momento dell'importazione e che soddisfano le medesime condizioni.

4. Osservazioni finali

Alle considerazioni svolte sopra aggiungo le tre osservazioni seguenti.

Poiché la giurisprudenza della Corte finora citata non contiene motivazioni esaurienti al riguardo, vorrei innanzitutto, avvalendomi del mio passato accademico, esaminare più a fondo i motivi che possono essere alla base dell'obbligo di collaborare per ridurre i controlli effettuati nel paese importatore e che ostacolano le importazioni. A mio parere, tali motivi devono essere ricercati nel carattere affatto singolare della Comunità. A questo proposito osservo in primo luogo che, alla luce della giurisprudenza della Corte (si vedano le sentenze nelle cause 35/76 — *Simmenthal* Racc. 1976, pag. 1871; 5/77 — *Tedeschi*, Racc. 1977, pag. 1576; 153/78 — *Commissione/Germania*, Racc. 1979, pag. 2566; e 251/78 — *Denkavit*, Racc. 1979, pag. 3369),

l'art. 36 non può essere considerato come una norma che contempli una riserva di sovranità a favore dello Stato membro che la invochi. In secondo luogo, la Corte ha già dichiarato, nella causa 193/80 (*Commissione/Italia*, Racc. 1981, pag. 3019), che «il principio fondamentale dell'unità del mercato ed il suo corollario, la libera circolazione delle merci, non possono — in alcun caso — essere subordinati alla condizione preliminare del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, in quanto una subordinazione di questo genere svuoterebbe il principio in questione del suo contenuto» (punto 17 della motivazione). Sebbene in quella causa non si potesse far richiamo all'art. 36, credo che il suddetto principio fondamentale valga, *mutatis mutandis*, anche per il caso presente. A norma dell'art. 8, n. 7, del Trattato, i provvedimenti di armonizzazione proposti in materia dalla Commissione nel 1971 avrebbero dovuto essere attuati entro la scadenza del periodo transitorio. Poiché ciò non è avvenuto (e il Regno Unito ha fruito di un periodo transitorio più lungo), si può esigere che gli Stati membri, collaborando gli uni con gli altri, riducano gli ostacoli all'importazione in misura compatibile con le garanzie prescritte dalle loro norme nazionali per la tutela degli interessi contemplati dall'art. 36. Per quanto riguarda i prodotti agricoli, ciò vale maggiormente in base all'art. 38, n. 2, del Trattato — secondo l'insegnamento della Corte nella sentenza *Charmasson* (causa 48/74, Racc. 1974, pag. 1383), ribadito nelle cause 118/78 (Racc. 1979, pag. 1387), 231/78 (*ibidem*, pag. 1447) e 232/78 (*ibidem*, pag. 2729) — poiché la proposta di provvedimenti di armonizzazione di cui trattasi era basata sull'art. 43 del Trattato. Soltanto l'armonizzazione delle garanzie vere e proprie, con la conseguente ulteriore liberalizzazione degli scambi ed i provvedimenti comunitari di controllo, dovrà essere lasciata alla direttiva in materia. L'obbligo di promuovere la collaborazione può, infine, essere desunto an-

che dagli artt. 2 (instaurazione del mercato comune e promozione di relazioni più strette tra gli Stati membri della Comunità), 3, lett. a), 4, n. 1, e 5 del Trattato. In particolare a norma dell'art. 4, n. 1, anche la Corte di giustizia deve adoperarsi per promuovere l'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità dagli artt. 2 e 3. Ricapitolando, si può aggiungere a questi argomenti che è inerente al principio del mercato comune che gli operatori economici, i quali dipendono in misura sempre crescente dalle possibilità di esportazione in altri Stati membri, debbano poter contare sulla cooperazione tra gli Stati membri intesa ad evitare che dette possibilità siano limitate, salvo che in caso di impellente necessità per uno dei motivi indicati nell'art. 36. In particolare, il mercato comune dei prodotti agricoli sarebbe gravemente compromesso qualora fossero ammesse con eccessiva facilità, per i motivi suddetti, restrizioni alle importazioni da altri Stati membri.

La mia seconda osservazione finale concerne la portata della sentenza che pronunzierete. Come è già risultato dalla sentenza nella causa 2/78 (Commissione / Belgio, Racc. 1979, pag. 1761), che si riallaccia alla sentenza *Dassonville* (causa 8/74, Racc. 1974, pag. 837), nonché dall'esecuzione data in pratica alla sentenza 15 luglio 1982 (causa 40/82, Commissione / Regno Unito; Racc., pag. 1793), la semplice declaratoria che uno Stato membro, adottando determinati provvedimenti, ha violato il diritto comunitario lascia del tutto aperta la questione dei provvedimenti che lo Stato membro interessato può emanare, in sostituzione dei primi, senza contravvenire al diritto comunitario. Nel corso del presente pro-

cedimento il rappresentante del Regno Unito ha affermato che il suo paese, qualora fosse dichiarato inadempiente, dovrebbe prendere in considerazione altri provvedimenti che, per quanto concerne il latte importato, offrano le stesse garanzie per la sanità pubblica, in relazione all'intero ciclo di produzione e di distribuzione, dell'obbligo, attualmente vigente (e che renda impossibili le importazioni), di sottoporre il latte UHT importato a un nuovo trattamento (si vedano i nn. 61 e 62 del controricorso).

Nel discutere questo problema devo dire subito che la Corte, per sua natura, non è competente a specificare quale dei vari provvedimenti che si possano prendere in considerazione lo Stato importatore interessato debba adottare. Nell'ambito del diritto comunitario, come definito dalla Corte, lo Stato membro interessato è senz'altro libero di fare una scelta tra le alternative che gli si offrono per tutelare la salute delle persone. Naturalmente esso potrà adottare solo provvedimenti alternativi che non ostacolino le importazioni in misura maggiore di quanto strettamente richiesto dalle garanzie imposte, per la tutela della sanità pubblica, anche in relazione ai prodotti nazionali. A questo proposito, oltre ai controlli da effettuarsi presso le latterie del paese esportatore da parte di ispettori del paese importatore, come suggerito dalla Commissione, si potrebbe pensare, in particolare, ad una ulteriore precisazione del contenuto dei certificati sanitari che devono essere prodotti all'importazione di latte UHT da altri Stati membri, eventualmente combinata con controlli a sondaggio intesi ad accertare la qualità del latte importato, come quelli effettuati in taluni

Stati membri. Alla luce dell'art. 36 non considererei una siffatta precisazione dei requisiti che i certificati dovrebbero soddisfare contrastante, in sé e per sé, con il divieto, stabilito dagli artt. 31 e 32, di istituire nuove misure d'effetto equivalente o di rendere più restrittivi i provvedimenti già in vigore. Sempre con riguardo all'art. 36, considererei però incompatibile con le suddette disposizioni di divieto l'emanazione di provvedimenti che esigessero, per evitare la propagazione di malattie come la tubercolosi o l'afta epizootica, garanzie superiori a quelle attualmente ottenute nel Regno Unito, pere quanto concerne il latte di produzione nazionale, mediante il controllo delle latterie. La normativa del Regno Unito in materia dev'essere considerata seriamente e occorre quindi partire dal presupposto che il trattamento UHT prescritto comporti, anche per quel che riguarda il latte importato, adeguate garanzie per la sanità pubblica.

Ritengo pertanto auspicabile che, almeno nella motivazione della sentenza, prestiate la dovuta attenzione a questo pro-

blema per fornire al legislatore del Regno Unito criteri da seguire nel difficile compito di dare esecuzione alla vostra sentenza come prescritto dall'art. 171 del Trattato e perché questa sentenza produca i suoi desiderabili effetti relativamente alla riduzione degli ostacoli al commercio che tuttora sussistono.

La mia terza osservazione finale è che, secondo me, il fatto di prescrivere che sia il latte di produzione nazionale sia il latte importato vengano venduti solo da distributori autorizzati non può essere considerato, in sé e per sé, contrastante con l'art. 30. Anche su questo punto, pertanto, ritengo eccessiva la domanda della Commissione. Qualora nel rilascio delle autorizzazioni si operassero discriminazioni a seconda della nazionalità, la questione andrebbe esaminata con riguardo all'art. 52 del Trattato CEE, ma la Commissione non ha sostenuto che vengono effettuate discriminazioni del genere. Essa ha, di fatto, semplicemente criticato la condizione, imposta ai distributori, del trattamento UHT nel Regno Unito del latte e della panna UHT importati.

5. Conclusione

Ricapitolando, vi suggerisco di dichiarare quanto segue:

1. Il Regno Unito non viola l'art. 30 del Trattato CEE assoggettando, in conformità alla sua normativa in materia di importazione di latte e di prodotti lattiero-caseari in generale, anche l'importazione, da altri Stati membri, di latte o panna UHT destinati al consumo umano ad un sistema di licenze d'importazione specifiche, purchè queste licenze siano rilasciate immediatamente e automaticamente, con riserva dell'esibizione, all'atto dell'importazione, di certificati attestanti l'avvenuto trattamento UHT nel

paese esportatore, e purché, in relazione a tali certificati, non vengano stabiliti requisiti più rigorosi di quelli che valgono per il trattamento UHT del latte prodotto nel Regno Unito.

2. Esigendo un secondo trattamento UHT nel Regno Unito, in conformità alla normativa di cui si discute, del latte o della panna importati oltre ai certificati di trattamento UHT nel paese esportatore che sono esibiti, obbligatoriamente o spontaneamente, al momento dell'importazione e che soddisfano le medesime condizioni, il Regno Unito contravviene all'art. 30 del Trattato CEE.
3. Poiché il ricorso è stato accolto solo parzialmente, ciascuna delle parti, come anche la Repubblica francese intervenuta a sostegno della Commissione, sopporterà, a norma dell'art. 69, § 3, del regolamento di procedura, le spese da essa incontrate.