importate ai requisiti fissati dalla normativa sanitaria nazionale per contribuire alla semplificazione dei controlli effettuati all'atto del passaggio della merce da uno Stato membro all'altro.

4. L'art. 36 del Trattato CEE non può essere interpretato nel senso ch'esso vieti, in via di principio, all'autorità nazionale che abbia imposto mediante norme di carattere generale restrizioni inerenti al controllo sanitario per l'importazione di mangimi, di prevedere eventuali deroghe a tale norma, da stabilirsi mediante provvedimenti individuali lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione, qualora dette deroghe implichino un alleviamento degli oneri imposti dalla normativa generale e se il relativo potere di deroga non dia luogo a discriminazioni arbitrarie fra operatori economici di diversi Stati membri.

Non ne consegue, tuttavia, automaticamente che ciascuna delle condizioni cui l'autorità nazionale subordini la facoltà di deroga sia, di per sé, conforme a quanto consentito dall'art. 36 del Trattato CEE. Spetta in ciascun caso ai giudici nazionali il valutare se dette condizioni siano necessarie per conseguire lo scopo che l'art. 36 consente di perseguire.

5. Costituisce una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, ed è pertanto vietato, l'onere pecuniario imposto per ragioni di controllo sanitario, anche qualora tale controllo si configuri come un sistema di autorizzazioni individuali d'importazione e questo sistema sia giustificato ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE.

Nel procedimento 251/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Münster, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, con sede in Warendorf,

e

MINISTRO DELL'ALIMENTAZIONE, DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE DEL LAND RENANIA SETTENTRIONALE-VESTFALIA, Düsseldorf,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 9, 30 e 36 del Trattato CEE, nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (GU n. L 148, pag. 13) e del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali» (GU 1975, n. L 281, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

La sentenza di rinvio e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Nella causa principale, pendente avanti al Verwaltungsgericht di Münster, la ditta Denkavit Futtermittel di Warendorf, ricorrente, mette in discussione la compatibilità col diritto comunitario, ed in particolare con gli artt. 9, 30 e 36 del Trattato CEE, di talune disposizioni della disciplina emanata, in ispecie nell'ambito della lotta contro la salmonellosi, dal Land Renania settentrionale-Vestfalia in materia di controlli sanitari sulle importazioni di mangimi contenenti prodotti di origine animale, nonché di alcuni provvedimenti emanati per l'attuazione di detta disciplina.

2. Nella Repubblica federale di Germania, l'organizzazione del controllo sanitario relativo ai mangimi, basata sulla Viehseuchengesetz del 1909, è disciplinata da due regimi diversi, l'uno relativo ai mangimi prodotti nella Repubblica federale di Germania, e l'altro a quelli importati. Sino a poco tempo fa questa materia era di competenza dei Länder.

3. *Per i mangimi prodotti nella Repubblica federale di Germania,* il decreto (Verordnung) 24 novembre 1964 del Land in questione, emanato per l'attuazione della legge di polizia sanitaria (Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A del 17 dicembre 1964), dispone al § 49:

«La creazione ed il funzionamento degli impianti destinati alla produzione industriale, alla miscelatura e ad altre operazioni di trasformazione di mangimi di origine animale sono soggetti al controllo del veterinario ufficiale; questo è anche autorizzato a prelevare campioni da sottoporre ad analisi batteriologica.»

Tale disciplina veniva sostituita con effetto dal 5 agosto 1977 da una normativa federale, e cioè dal decreto (Verordnung) 28 luglio 1977 relativo al trattamento industriale dei mangimi contenenti prodotti di origine animale (Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung — in breve: Futtermittelbehandlungsverordnung — BGBl. I, pag. 1467).

Secondo il § 2 di tale decreto i mangimi devono essere assoggettati ad un trattamento che consenta d'eliminare i germi di malattie contagiose. Questa disposizione non si applica nel caso in cui i prodotti di base abbiano già subito un trattamento analogo. Inoltre, in forza dell'art. 1, n. 2, ricorrendo talune condizioni possono essere concesse delle deroghe quando in via generale o in un caso particolare non sussista pericolo di contagio, mentre a norma dell'art. 7 «gli impianti di produzione industriale di mangimi contenenti prodotti di origine animale vengono controllati dal veterinario incaricato».

4. *Per quanto riguarda i mangimi importati,* il controllo sanitario era disciplinato nel Land Renania settentrionale-Vestfalia dal decreto (Verordnung) 18 settembre 1957 relativo alle misure di polizia sanitaria da applicarsi all'atto dell'importazione o del transito di mangimi contenenti prodotti d'origine animale provenienti dall'estero (Viehseuchenverordnung über die Einfuhr- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande, in prosieguo: *Viehseuchenverordnung;* Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 1957, Ausgabe A, pag. 247). Tale controllo riguarda in via principale la presenza di salmonelle nei mangimi.

I §§ 1, 2 e 9 di detta Viehseuchenverordnung recitano:

§ 1

«I mangimi d'origine animale (§ 3) possono essere importati nel territorio doganale solo previa presentazione all'importazione di un certificato rilasciato dalle competenti autorità del paese d'esportazione, attestante che la merce ha subito, all'atto dell'essiccamento o al termine di questo, un trattamento termico che ha eliminato l'eventuale presenza di salmonelle.

§ 2

1) I mangimi sono soggetti, all'importazione, ad un controllo ufficiale effettuato da periti veterinari in un istituto statale di controllo veterinario. Essi possono esser importati solo qualora sia stato accertato mediante esame batteriologico che la merce è priva di salmonelle.

   Ai fini del controllo saranno prelevati campioni,

   — per le partite comprendenti da 1 a 100 sacchi, dal 5 % di questi,

   — per le partite comprendenti da 101 a 500 sacchi, dal 3 % di questi,

   — per le partite comprendenti oltre 500 sacchi, dal 2 % di questi.

2) Qualora il controllo di cui al 1° comma riveli la presenza di salmonelle, i mangimi potranno esser importati solo previo trattamento termico eseguito sotto il controllo delle autorità ufficiali e mirante ad eliminare le salmonelle.

§ 9

Ci riserviamo di autorizzare deroghe al presente decreto quando non vi è peri-

colo che l'importazione ed il transito delle merci di cui all'art. 3 siano fonte d'introduzione o di propagazione di germi d'epizoozie.»

La disciplina di cui trattasi veniva abrogata e sostituita con effetto dal 1° aprile 1979 da una normativa federale: il decreto (Verordnung) relativo all'importazione ed al transito di mangimi contenenti prodotti di origine animale ed ossa (Verordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial, in prosieguo, *Einfuhrverordnung;* BGBl. 1978 I, pag. 1375).

La causa principale ha cionondimeno ad oggetto unicamente la disciplina del Land in materia di importazione di mangimi, nella versione in vigore fino al 1° aprile 1979.

5. In considerazione degli inconvenienti inerenti a tali controlli, con lettera 18 ottobre 1976, la ricorrente nella causa principale aveva chiesto l'autorizzazione straordinaria di cui all'art. 9 della Viehseuchenverordnung NRW 1957, onde poter importare, essenzialmente dai Paesi Bassi e tramite la ditta Denkavit Nederland, i mangimi di cui trattasi senza l'attestato di cui al § 1 e senza controllo all'importazione.

Con lettere 5 novembre 1976 e 11 gennaio 1977, il ministro dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste del Land Renania settentrionale-Vestfalia, convenuto nella causa principale, si dichiarava disposto a concedere tale autorizzazione a condizione che la ricorrente indicasse:

1) il quantitativo di mangimi che sarebbe stato importato entro il termine di validità dell'autorizzazione;
2) la provenienza della merce;
3) l'ufficio doganale attraverso il quale sarebbe stata effettuata l'importazione;
4) il luogo di destinazione della merce;
5) il destinatario;
6) il tipo di imballaggio;

e che, inoltre, all'atto dello sdoganamento della merce venisse presentato all'ufficio doganale di frontiera un certificato (in lingua tedesca o accompagnato da una traduzione autenticata) del veterinario ufficiale competente per il luogo di produzione del mangime succedaneo del latte, attestante che:

1) la merce non contenesse, oltre i prodotti in polvere a base di latte e al grasso animale, alcun altro ingrediente di origine animale;
2) i prodotti derivati dal latte fossero stati fabbricati esclusivamente con latte pastorizzato;
3) i grassi fossero stati portati alla temperatura di almeno 85° Celsius, e
4) l'intero processo di fabbricazione avesse avuto luogo senza soluzione di continuità.

6. Una volta fornite le indicazioni richieste, la ricorrente nella causa principale otteneva dal competente ministero, con lettera 15 marzo 1977, l'autorizzazione ad importare per il periodo di tre mesi determinati quantitativi dei suddetti mangimi, attraverso determinati posti di controllo di frontiera, indicati nella suddetta autorizzazione, in sacchi di plastica nuovi. L'autorizzazione era però subordinata alla condizione che detto certificato venisse presentato all'ufficio doganale di frontiera. Il convenuto imponeva poi alla ricorrente l'obbligo di distruggere i sacchi di plastica dopo l'uso e, per la concessione dell'autorizzazione, riscuoteva un diritto di DM 50, ai sensi del decreto generale in materia di diritti amministrativi del 9 gennaio 1973 («Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung»).

Ritenendo che la riscossione del suddetto diritto amministrativo e l'imposizione di condizioni ed oneri cui era soggetta la concessione dell'autorizzazione fossero

incompatibili col Trattato CEE, l'interessata proponeva dinanzi al Verwaltungsgericht di Münster un ricorso diretto a far dichiarare l'illegittimità della suddetta autorizzazione, deducendo nel contempo la non conformità col diritto comunitario delle disposizioni della Viehseuchenverordnung del 1957. Reputando necessaria l'interpretazione del Trattato onde poter decidere su tale domanda, il giudice adito, con ordinanza 13 settembre 1978, registrata in cancelleria il 10 novembre successivo, ha sottoposto a questa Corte la seguente questione:

«Se gli artt. 9, 30 e 36 del Trattato CEE e i regolamenti (CEE) n. 804/68 (organizzazione del mercato del latte) e n. 2727/75 (organizzazione del mercato dei cereali) vadano interpretati nel senso che è vietato, in uno Stato membro,

subordinare mediante disposizioni normative (Rechtsnorm) l'importazione di mangimi di origine animale da un altro Stato membro alla condizione che ciascuna partita sia accompagnata da un attestato della competente autorità del paese esportatore, dal quale risulti che i mangimi sono stati sottoposti ad un procedimento per l'eliminazione delle salmonelle e, inoltre, autorizzare l'importazione soltanto qualora la competente autorità statale del paese importatore abbia constatato che la merce è esente da salmonelle

ovvero

rimettere alla discrezionalità dell'autorità competente (das Ermessen der zuständigen Behörde) il rilascio di autorizzazioni eccezionali, con la possibilità:

— che l'autorizzazione venga sottoposta a termine; venga revocata in qualsiasi momento, senza indennizzo, per motivi di carattere veterinario lasciati alla valutazione della suddetta autorità; abbia validità limitata a quanto richiesto nella domanda, e cioè a un determinato quantitativo di merce di una data origine, importato attraverso determinati uffici doganali per la consegna a determinati destinatari;

— che debba essere presentato, per ogni singola partita, un attestato veterinario della competente autorità del paese esportatore circa la composizione dei mangimi da importare e il trattamento da essi subito;

— che venga consentita l'importazione solo per prodotti contenuti in sacchi di plastica nuovi, da rendere inutilizzabili dopo l'uso;

— che venga riscosso, per ciascuna autorizzazione, un diritto amministrativo da 5 (minimo) a 50 (massimo) DM,

qualora, da una parte, una norma del paese importatore in materia di epizoozie contempli in generale, per la produzione interna, il controllo veterinario ufficiale degli impianti dei mangimifici in cui si trovino prodotti di origine animale e, dall'altra, pur non esistendo norme analoghe nel paese esportatore, il mangimificio che procede all'esportazione sia tuttavia soggetto ad un controllo ufficiale almeno comparabile a quello vigente nel paese importatore.»

Giusta l'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, la ricorrente nella causa principale con l'avv. D. Ehle, il convenuto nella stessa causa rappresentato dal Dr. Ebert e la Commissione delle Comunità europee all'uopo rappresentata dal sig. Manfred Beschel, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, hanno presentato osservazioni scritte.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di

passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia

A — Le osservazioni della ricorrente nella causa principale (Denkavit)

Secondo la ricorrente nella causa principale, le disposizioni restrittive dei §§ 1 e 2 della Viehseuchenverordnung, nonché la necessità dell'autorizzazione straordinaria stabilita dal § 9 di tale decreto, costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'art. 30 e non giustificate dall'art. 36 del Trattato CEE. Inoltre, la riscossione del tributo che accompagna il controllo viola gli artt. 9, 12 e 13 del medesimo Trattato.

Sull'art. 30 del Trattato

I provvedimenti restrittivi di cui agli artt. 1 e 2 della Viehseuchenverordnung costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE in quanto possono intralciare direttamente od indirettamente, in atto od in potenza, il commercio intracomunitario.

Per quanto riguarda i procedimenti di autorizzazione, la Corte ha dichiarato nella sentenza 12 dicembre 1971 (cause riunite 51-54/71, *International Fruit Cie*, Racc. 1971, pag. 1107) che, a parte le eccezioni contemplate dallo stesso diritto comunitario, gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE non consentono che vengano applicate norme interne le quali impongano, sia pure formalmente, la condizione della licenza di importazione o di esportazione, o altra condizione simile.

Sull'art. 36 del Trattato

Prendendo spunto dalla sentenza della Corte 5 ottobre 1977 (causa 5/77, *Tedeschi*, Racc. 1977, pag. 1555), la ricorrente nella causa principale sostiene che, qualora, a norma dell'art. 100 del Trattato CEE, direttive comunitarie abbiano contemplato l'armonizzazione dei provvedimenti destinati a garantire la protezione della salute degli animali e delle persone ed istituito procedimenti comunitari di controllo, il ricorso all'art. 36 del Trattato CEE non è più legittimo.

Benché non esista alcuna direttiva che riguardi in modo specifico gli alimenti composti per animali [1] e si applichi ai prodotti d'origine animale (prodotti lattiero-caseari e grassi animali), la ricorrente nella causa principale ritiene che il programma di armonizzazione, contemplato nella risoluzione del Consiglio 22 luglio 1974 relativa ai settori veterinario e fitosanitario e all'alimentazione degli animali (GU n. C 92, pag. 2) si estenda agli aspetti batteriologici senza che si sia reso necessario predisporre una normativa specifica che vada al dilà delle considerazioni sviluppate in detta risoluzione e nelle direttive già adottate. Stando così le cose, non vi è più posto per una disciplina derogatoria basata sull'art. 36 del Trattato CEE.

Per il caso in cui la Corte di giustizia non condividesse questo parere, la ricorrente nella causa principale sostiene che l'art. 36 del Trattato: (a) non giustifica un duplice controllo come quello pre-

1 — Il 2 aprile 1979, il Consiglio ha adottato una direttiva «relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali» (GU 1979, n. L 86, pag. 30). In forza dell'art. 16 «Gli Stati membri mettono in vigore il 1° gennaio 1981 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.»

scritto dai §§ 1 e 2 della Viehseuchenverordnung e (b) non può legittimare il requisito d'una autorizzazione, accompagnata da condizioni e da obblighi.

ad a) Per quanto riguarda il doppio controllo sanitario

Basandosi sulle considerazioni svolte dal giudice proponente, la ricorrente nella causa principale assume che il controllo esercitato dalle autorità veterinarie olandesi sulla fabbrica di mangimi della Denkavit Nederland non è né meno approfondito né meno sicuro del controllo esercitato sulle ditte tedesche. La prima parte della questione va risolta, stando così le cose, nel senso che un controllo batteriologico sistematico all'importazione viola in ogni caso il principio della libera circolazione delle merci senza poter trovare giustificazione nell'art. 36 del Trattato, quando la produzione di mangimi è soggetta nel paese d'esportazione ad un effettivo e sicuro controllo batteriologico da parte delle autorità veterinarie. La questione del se esistano in proposito, nel paese d'esportazione, disposizioni legislative che impongano espressamente tale controllo, non ha rilevanza una volta provato ch'esso viene effettivamente esercitato.

ad b) Per quanto riguarda la necessità d'una deroga, accompagnata da condizioni ed obblighi

L'autorizzazione, come pure le condizioni ed obblighi ch'essa comporta, non è giustificata rispetto all'art. 36 del Trattato CEE.

Quanto all'autorizzazione considerata in se stessa, la ricorrente nella causa principale ritiene che nessun principio generale richieda che, nell'ambito degli artt. 30 e 36 del Trattato, l'esecuzione d'un controllo sanitario o veterinario negli scambi intracomunitari sia attestato da un documento. Basandosi sulla sentenza della Corte 20 maggio 1976 (causa 104/75, *De Peijper,* Racc. 1976, pag. 613) essa assume che delle informazioni sulla natura del controllo esercitato nei Paesi Bassi sulla ditta Denkavit Nederland potrebbero, ove occorra, esser ottenute dal convenuto nella causa principale direttamente dalle autorità veterinarie olandesi. Il fatto di dover produrre un certificato rilasciato nel paese esportatore — e per di più per ciascuna partita — costituisce una discriminazione arbitraria ai sensi dell'art. 36, 2° inciso, giacché, quando la ricorrente nella causa principale acquista prodotti analoghi a quelli di cui trattasi da fabbricanti tedeschi, essa non deve produrre certificati del genere.

Per quanto riguarda le condizioni e gli obblighi che l'autorizzazione comporta (fissazione d'un termine, limitazione dei quantitativi da importare, indicazione del destinatario, ecc.), la ricorrente nella causa principale ritiene che esse non siano né adeguate né necessarie per lottare contro le epizoozie.

La seconda parte della questione va quindi risolta nel senso che le condizioni, gli obblighi ed i termini stabiliti nell'autorizzazione derogatoria non sono giustificati dall'art. 36 del Trattato CEE e che, di conseguenza, non è affatto necessario ottenere una autorizzazione derogatoria.

Sugli artt. 9, 12 e 13 del Trattato CEE

L'illegittimità dell'autorizzazione comporta, ipso facto, l'illegittimità del tributo riscosso per il suo rilascio (sentenza 16

giugno 1966, cause riunite 52 e 55/65, *Repubblica federale di Germania* c/ *Commissione,* Racc. 1966, pag. 345). La riscossione del tributo è inoltre, di per se stessa, in contrasto con gli artt. 9, 12 e 13 del Trattato, in quanto il tributo non costituisce contropartita d'un servizio reso e non fa parte di una disciplina nazionale generale, giacché viene riscosso solo per il rilascio dell'autorizzazione ad importare.

B — Le osservazioni del convenuto nella causa principale (Minister für Ernährung)

Dopo aver sottolineato il pericolo della salmonellosi per la salute umana e la necessità di provvedimenti adeguati per combatterla, il convenuto nella causa principale chiarisce la ratio legis della deroga condizionale di cui al § 9 della Viehseuchenverordnung NRW. In primo luogo, il certificato relativo al trattamento effettuato nei paesi esportatori è necessario in quanto, ad esempio nei Paesi Bassi, non vige una disciplina paragonabile a quella della Futtermittelbehandlungs-Verordnung. In secondo luogo, le altre condizioni stabilite consentono all'ufficio di controllo di identificare le partite che fruiscono, in base all'autorizzazione derogatoria, dello sdoganamento agevolato. Un procedimento del genere costituisce, ad avviso del convenuto nella causa principale, il solo mezzo per influenzare direttamente il processo di produzione nei paesi d'origine.

Il procedimento di deroga condizionale è, per di più, conforme al principio generale elaborato in diritto comunitario nel settore veterinario, che comporta l'obbligo, imposto agli Stati membri esportatori, di vigilare al rispetto di norme sanitarie comunitarie fornendone la prova a mezzo d'un certificato sanitario rilasciato da un veterinario ufficiale e che deve accompagnare ciascuna partita. A mo' d'esempio, si può citare l'art. 3, 2° comma, lett. i), della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432 (GU 1975, n. C 189, pag. 1), relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari d'animali delle specie bovina e suina. Questa stessa direttiva contempla, all'art. 7, il rilascio d'una autorizzazione quando trattasi di derogare alla normativa comunitaria, ed all'art. 6 tiene anche conto della necessità, nell'ambito del commercio intracomunitario, di controllare la merce all'atto del passaggio della frontiera e di indicare all'uopo i posti di frontiera attraverso i quali la merce deve essere introdotta nel territorio nazionale.

Il diritto comunitario prescrive ed ammette, quindi, negli scambi intracomunitari, certificati sanitari, benché attestati del genere non siano necessari per gli scambi di merci analoghe nell'ambito nazionale. Orbene, se la presentazione di un certificato rilasciato dalle autorità sanitarie del paese esportatore è ritenuta necessaria ed è contemplata quando una direttiva ha già armonizzato i procedimenti di controllo, non si vede perché un procedimento identico in un settore in cui non vi è stata armonizzazione debba violare il principio generale menzionato, tanto più che non vige nei Paesi Bassi una disciplina paragonabile a quella della Futtermittelbehandlungs-Verordnung.

Per quanto riguarda il ricorso all'art. 36 del Trattato CEE, il convenuto nella causa principale osserva che, nel settore dei mangimi, solo gli scambi di mangimi *semplici* sono stati finora disciplinati a livello comunitario (direttiva del Consiglio 23 novembre 1976, n. 77/101, GU 1977, n. L 32, pag. 1, «relativa alla commercializzazione degli alimenti semplici per gli animali»). Poiché i prodotti di cui è causa sono mangimi *composti,* gli Stati membri, al fine di proteggere la vita e la

salute delle persone e degli animali dalla salmonellosi, devono far ricorso a provvedimenti nazionali.

D'altra parte, gli agenti patogeni vivi non possono venire compresi nella nozione di «additivi nell'alimentazione degli animali» né in quella «di sostanze e prodotti indesiderabili negli alimenti per animali», di guisa che non rientrano né nell'ambito d'applicazione della direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, n. 70/524, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU n. L 270, pag. 1) né in quello della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1973 n. 74/63 (GU 1974, n. L 38, pag. 31) «relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per gli animali».

Per quanto riguarda le disposizioni accessorie relative all'autorizzazione, il convenuto nella causa principale osserva che l'indicazione della provenienza è necessaria per poter controllare l'identità della merce, la limitazione del periodo di validità dell'autorizzazione è giustificata dal carattere derogatorio di questa e l'indicazione dell'ufficio doganale è intesa a consentire, in caso di aggravamento della situazione in materia di epizoozie nel paese d'origine, d'impedire rapidamente altre importazioni. I quantitativi importati, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente nella causa principale, non sono soggetti ad alcuna limitazione, giacché l'importatore determina esso stesso tali quantitativi. L'indicazione del luogo di destinazione e del nome del destinatario, infine, serve a facilitare eventuali indagini epidemiologiche.

C — Le osservazioni della Commissione

Esaminando la questione pregiudiziale, la Commissione osserva in primo luogo, che il Verwaltungsgericht mira ad ottenere precisazioni sulla portata del divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative (artt. 30 e 36 del Trattato) e di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali (art. 9 del Trattato e, in secondo luogo, che la questione pone una distinzione tra il complesso delle disposizioni legislative nazionali (Rechtsnorme) ed il potere discrezionale conferito all'autorità da dette norme giuridiche (das Ermessen der zuständigen Behörde). La Commissione esaminerà separatamente questi punti.

Sull'art. 30 del Trattato

Nella questione pregiudiziale si fa menzione, oltre che dell'art. 30 del Trattato CEE, di disposizioni analoghe contenute nelle normative concernenti organizzazioni comuni di mercato che vanno applicate nella fattispecie, e cioè l'art. 22 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU n. L 148, pag. 13), relativo al settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e l'art. 21 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 (GU n. L 281, pag. 1), concernente il settore dei cereali.

Secondo la Commissione, l'autorizzazione di deroga, accompagnata da disposizioni accessorie, come quelle figuranti nella Viehseuchenverordnung, va, in base alla costante giurisprudenza della Corte, considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative.

Sull'art. 36 del Trattato CEE

La Commissione osserva, che in casi come quello di specie:

a) non è vietato invocare l'art. 36 del Trattato, ma

b) è opportuno, quindi, accertare se i provvedimenti di cui trattasi possano ritenersi giustificati ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

ad a) Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 36

Tale articolo, dato che costituisce una disposizione derogante al principio della libera circolazione delle merci, non può più invocarsi nel caso in cui il legislatore comunitario abbia adottato una disci-

plina armonizzata nel settore della protezione della salute delle persone e degli animali. Ciò non si è però verificato per quanto riguarda la tutela sanitaria dei mangimi *composti,* prodotti che costituiscono oggetto della causa principale.

Poiché il problema della presenza di germi patogeni nei mangimi dovrà costituire oggetto d'una disciplina specifica, la Commissione conclude che non è vietato agli Stati membri invocare l'art. 36, entro i limiti stabiliti da questo, quando trattasi di misure di polizia sanitaria applicate all'importazione di mangimi e che riguardano la presenza di tali germi patogeni.

ad b) Per quanto riguarda la legittimità della misura nell'ambito dell'art. 36 del Trattato

La Commissione esamina anzitutto la questione del se e in quale misura la disciplina legislativa (Rechtsnorm) e l'esercizio del potere discrezionale da parte dell'amministrazione (das Ermessen der zuständigen Behörde) possano ritenersi legittimi alla luce dell'art. 36 del Trattato CEE.

Per quanto riguarda i provvedimenti nazionali di natura normativa, essa osserva che gli Stati membri, pur disponendo d'un potere discrezionale, possono adottare solo provvedimenti necessari e adeguati allo scopo di tutela perseguito.

Nel valutare l'opportunità dei controlli all'importazione, ciascuno Stato membro deve accertare a quali controlli sono soggette le importazioni delle merci considerate negli altri Stati membri ed a quali misure di tutela sono soggetti gli analoghi prodotti nazionali. Stando ai dati in possesso della Commissione, tutti gli altri Stati membri fanno una distinzione fra i mangimi ricavati dal latte e da grassi animali sottoposti a trattamento termico e quelli ottenuti da altre sostanze animali. Mentre in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, i mangimi della prima categoria possono esser importati senza particolari restrizioni, tutti gli Stati membri procedono per la seconda categoria di mangimi a controlli all'importazione più o meno severi.

Esaminando le disposizioni in materia di epizoozie contenute nella Viehseuchenverordnung, la Commissione osserva che, per quanto riguarda i succedanei del latte, esse vanno nettamente al dilà di ciò che gli altri Stati membri ritengono necessario. D'altra parte, il confronto della Viehseuchenverordnung con le norme tedesche che vanno applicate alla produzione ed alla vendita di mangimi tedeschi rivela che il diritto federale, almeno per quanto concerne la Futtermittelbehandlungs-Verordnung federale del 28 luglio 1977, non contempla più analisi batteriologiche sistematiche di tali mangimi, né certificati speciali che accompagnino le forniture.

Stando così le cose ci si può chiedere se una disciplina che subordina sempre e senza eccezioni le importazioni di succedanei del latte alla produzione d'un certificato rilasciato dall'amministrazione veterinaria e ad un esame batteriologico sia ancora giustificata o se vi si debba, al contrario, ravvisare una restrizione arbitraria del commercio. La Commissione non approfondisce cionondimeno questo punto in quanto la disciplina di cui trat-

tasi non contempla l'applicazione sistematica dei provvedimenti di controllo di cui è causa, e la competente autorità può, grazie al potere discrezionale che le è attribuito, rendere più elastici i provvedimenti di protezione.

Per quanto riguarda il potere discrezionale attribuito all'amministrazione per accordare deroghe, non trattasi di emettere un giudizio su ciascun provvedimento in particolare, ma di descrivere i criteri desumibili dal diritto comunitario che devono servire di base ai provvedimenti discrezionali e di fissare all'esercizio del potere discrezionale dei limiti che non vanno superati.

Uno dei punti essenziali nel presente contesto riguarda la questione se ed in quale misura le autorità del paese importatore debbano tener conto delle disposizioni in materia di polizia sanitaria effettivamente applicate nello Stato esportatore. Nella Repubblica federale di Germania le imprese che producono mangimi sono soggette ad un controllo ufficiale prescritto dalla Futtermittelbehandlungs-Verordnung federale del 1977, mentre un controllo del genere non è obbligatorio nei Paesi Bassi. In una situazione siffatta, il principio della libera circolazione delle merci, nonché il dovere degli Stati membri di collaborare all'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato, giusta l'art. 5 del Trattato CEE, esigono cionondimeno che le autorità dello Stato membro importatore tengano conto in maniera adeguata, ad esempio stabilendo dei contatti con le autorità del paese esportatore, di qualsiasi elemento che possa rivestire una certa importanza dal punto di vista degli eventuali rischi di epizoozie, inerenti all'importazione della merce.

La Commissione ritiene che occorra pure tener conto dei rischi concreti inerenti alla natura ed alla composizione delle merci importate e che sia forse necessario trattare i succedanei del latte diversamente dagli altri mangimi.

Basandosi sulla sua direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50 (GU n. L 13, pag. 29) e sulla sentenza della Corte 8 luglio 1975 (Causa 4/75, *Rewe*, Racc. 1975, pag. 843) la Commissione sostiene, infine, che la necessità e l'adeguatezza dei provvedimenti applicati all'importazione possono essere valutate accertando se ed in qual misura i prodotti nazionali similari siano soggetti a restrizioni analoghe. Qualora i mangimi di produzione nazionale non venissero trattati alla stessa maniera, i provvedimenti restrittivi all'importazione potrebbero ritenersi legittimi solo quando venisse provato che la tutela della salute attraverso essi perseguita viene garantita, per quanto riguarda i prodotti nazionali, mediante altri provvedimenti. Nel caso di specie, il convenuto nella causa principale ha subordinato la concessione dell'autorizzazione straordinaria a talune condizioni, mentre nessuna disposizione analoga si applica alle merci nazionali.

Sull'art. 9 del Trattato

La questione della portata del divieto di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, mirante a valutare la legittimità, alla stregua del diritto comunitario, del tributo di cui è causa, si pone solo se i provvedimenti contestati non siano essi stessi illegittimi e non debbano essere abrogati. Anche se tali provvedimenti fossero legittimi, il diritto riscosso in occasione del rilascio dell'autorizzazione straordinaria sarebbe, secondo la giurisprudenza della Corte, vietato in quanto tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale. Basandosi sulla sentenza della Corte 14 dicembre 1972 nella causa 29/72 (*Marimex*, Racc. 1972, pag. 1309) la Commissione sostiene che l'onere pe-

cuniario di cui è causa non può considerarsi contropartita d'un servizio reso all'importatore, giacché non apporta allo stesso alcun vantaggio individuale ed economicamente valutabile. Siffatti oneri non rientrano nemmeno in un sistema generale di tributi interni che colpiscono sistematicamente e secondo gli stessi criteri i prodotti nazionali e quelli importati.

Ciò premesso, la Commissione propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale sollevata nel modo seguente:

«1. Una normativa nazionale che

a) subordini l'importazione di mangimi contenenti prodotti d'origine animale, per ciascuna partita, alla produzione di un certificato rilasciato dalla competente autorità del paese esportatore ed attestante che i mangimi sono stati sottoposti ad un procedimento per l'eliminazione delle salmonelle,

b) autorizzi l'importazione solo quando la competente autorità nazionale del paese importatore abbia accertato mediante un esame batteriologico che la merce è esente da salmonelle e

c) sottoponga la concessione di deroghe alla discrezionalità della competente autorità

è in linea di principio compatibile col diritto comunitario.

2. L'autorità competente deve rispettare i limiti fissati dall'art. 36 del Trattato CEE nell'uso del suo potere discrezionale di concedere deroghe. Qualora le imprese che producono nello Stato membro esportatore mangimi contenenti prodotti d'origine animale siano sottoposte a un controllo ufficiale, sia pure non contemplato dalla legge, almeno paragonabile al controllo esercitato per legge nello Stato membro importatore sugli stabilimenti di produzione industriale di mangimi similari, l'esercizio del potere discrezionale può costituire una restrizione arbitraria degli scambi tra gli Stati membri quando l'importatore, pur non essendo obbligato a sottoporre prima di ciascuna importazione i mangimi ad un esame batteriologico, si veda imporre altre restrizioni che non si applicano ai prodotti nazionali e che non sono nemmeno compensate da altri provvedimenti nazionali relativi agli stessi prodotti.»

All'udienza del 26 giugno 1979, la ricorrente nella causa principale, con l'avv. D. Ehle, del foro di Colonia, il convenuto nella causa principale, rappresentato dal sig. Drees, Ministerialrat, assistito dal dr. David, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, sig. R. Wägenbaur, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 settembre 1979.

In diritto

I Con ordinanza 13 settembre 1978, pervenuta alla Corte il 10 novembre successivo, il Verwaltungsgericht di Münster ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale mirante a stabilire se

«gli artt. 9, 30 e 36 del Trattato CEE e i regolamenti (CEE) n. 804/68 (organizzazione del mercato del latte) e n. 2727/75 (organizzazione del mercato dei cereali) vadano interpretati nel senso che è vietato, in uno Stato membro,

subordinare mediante disposizioni normative (Rechtsnorm) l'importazione di mangimi di origine animale da un altro Stato membro alla condizione che ciascuna partita sia accompagnata da un attestato della competente autorità del paese esportatore, dal quale risulti che i mangimi sono stati sottoposti ad un procedimento per l'eliminazione delle salmonelle e, inoltre, autorizzare l'importazione soltanto qualora la competente autorità statale del paese importatore abbia constatato che la merce è esente da salmonelle

ovvero

rimettere alla discrezionalità dell'autorità competente (das Ermessen der zuständigen Behörde) il rilascio di autorizzazioni eccezionali, con la possibilità

— che l'autorizzazione venga sottoposta a termine; venga revocata in qualsiasi momento, senza indennizzo, per motivi di carattere veterinario lasciati alla valutazione della suddetta autorità; abbia validità limitata a quanto richiesto nella domanda, e cioè a un determinato quantitativo di merce di una data origine, importato attraverso determinati uffici doganali per la consegna a determinati destinatari;

— che debba essere presentato, per ogni singola partita, un attestato veterinario della competente autorità del paese esportatore circa la composizione dei mangimi da importare e il trattamento da essi subito;

— che venga consentita l'importazione solo per prodotti contenuti in sacchi di plastica nuovi, da rendere inutilizzabili dopo l'uso;

— che venga riscosso, per ciascuna autorizzazione, un diritto amministrativo da 5 (minimo) a 50 (massimo) DM,

qualora, da una parte, una norma del paese importatore in materia di epizoozie contempli in generale, per la produzione interna, il controllo veterinario ufficiale degli impianti dei mangimifici in cui si trovino prodotti di origine animale e, dall'altra, pur non esistendo norme analoghe nel paese esportatore, il mangimificio che procede all'esportazione sia tuttavia soggetto ad un controllo ufficiale almeno comparabile a quello vigente nel paese importatore».

2 Detta questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra un operatore economico che importa dai Paesi Bassi nella Repubblica federale di Germania mangimi contenenti prodotti di origine animale — nella fattispecie mangimi succedanei del latte (Milchaustauschfutter) — ed il Ministro per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste del Land Renania settentrionale-Vestfalia. Detto operatore contesta la compatibilità di talune disposizioni del decreto 18 settembre 1957 del suddetto Land, relativo alle misure di polizia sanitaria da applicarsi all'atto dell'importazione o del transito di mangimi contenenti prodotti di origine animale provenienti dall'estero (in prosieguo: Viehseuchenverordnung 1957) con gli artt. 30 e 36, e con l'art. 9 del Trattato, che vietano le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e, rispettivamente, le tasse di effetto equivalente a dazi doganali negli scambi intracomunitari, nonché col regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU n. L 148, pag. 13), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e col regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 (GU n. L 281, pag. 1), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, che sanciscono o implicano gli stessi divieti.

3 Va sottolineato che a partire dal 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio, gli artt. 9 e 30 del Trattato, hanno efficacia diretta ed attribuiscono di per sé ai singoli diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. Ne consegue che a partire dal 1° gennaio 1970 non si rendeva più necessario ribadire, nei regolamenti relativi alle organizzazioni di mercato, i divieti sanciti da tali articoli, dato che l'art. 38 del Trattato dispone che «salvo contrarie disposizioni degli artt. da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli». È per questo motivo che il regolamento n. 804/68 — emanato nel 1968 —

sancisce espressamente, all'art. 22, il divieto di misure di effetto equivalente o restrizioni quantitative negli scambi intracomunitari, mentre nel regolamento n. 2727/75 questo divieto è espressamente stabilito solo per quanto riguarda gli scambi coi paesi terzi. Stando così le cose, la Corte può limitarsi ad interpretare le disposizioni del Trattato menzionate nella questione pregiudiziale.

4 La Viehseuchenverordnung 1957, la cui conformità col diritto comunitario è contestata nella causa principale, veniva abrogata e sostituita, con effetto dal 1° aprile 1979, da una normativa federale. Essa vigeva tuttavia al momento dei fatti che hanno dato origine alla causa principale. Questa normativa, emanata nell'ambito della lotta contro la salmonellosi, mira in particolare alla individuazione ed alla eliminazione delle salmonelle nei mangimi importati nella Repubblica federale di Germania.

5 Le caratteristiche di questa disciplina, per quanto riguarda gli ostacoli ch'essa può creare negli scambi comunitari, vengono descritte come segue dal giudice nazionale. A norma dei §§ 1 e 2 della Viehseuchenverordnung 1957, i mangimi di cui trattasi possono essere importati solo a condizione, in primo luogo, che sia presentato all'importazione un certificato rilasciato dalle competenti autorità del paese esportatore ed attestante che la merce ha subito, durante l'essiccamento o al termine di questo, un trattamento termico che abbia eliminato l'eventuale presenza di salmonelle (§ 1) e, in secondo luogo, che detti mangimi siano sottoposti, al momento dell'importazione, ad un controllo preliminare effettuato mediante prelievi di campioni, da parte di periti veterinari del paese importatore ed esaminate in un istituto ufficiale di controllo veterinario: l'importazione può effettuarsi solo previo accertamento, mediante esame batteriologico, che la merce è priva di salmonelle. A norma del § 9, il ministro competente può autorizzare deroghe al decreto, in particolare per quanto riguarda il controllo sistematico alla frontiera, quando non vi è pericolo che l'importazione od il transito delle merci di cui trattasi siano fonte d'introduzione o di propagazione di germi d'epizoozie. Esso può subordinare tale deroga a determinate condizioni. Ciò si è verificato nella fattispecie in cui la deroga chiesta dalla ricorrente nella causa principale è stata concessa dopo che questa aveva accettato le condizioni indicate nella questione pregiudiziale.

6 Il giudice nazionale ha dichiarato che provvedimenti contemplati dai §§ 1 e 2 della Viehseuchenverordnung 1957, l'obbligo di chiedere una deroga ai sensi del § 9 e le condizioni cui la stessa deroga è subordinata costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato; la controversia verte solo sulla questione del se dette restrizioni siano comprese nell'eccezione di cui all'art. 36 del Trattato, a norma del quale gli artt. 30 e 34 non ostano alle restrizioni delle importazioni che siano giustificate da motivi inerenti alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali ma che non costituiscono né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata negli scambi tra Stati membri. Il giudice a quo è pure propenso a ritenere che il fatto di dover pagare un diritto per ottenere la concessione della deroga sia incompatibile con l'art. 9 del Trattato, che vieta la riscossione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali.

7 Per quanto riguarda i provvedimenti di controllo sanitario contemplati dalla disciplina nazionale di cui trattasi, la ricorrente nella causa principale esclude, in primo luogo, che ci si possa ancora richiamare all'art. 36 per giustificare siffatte misure poiché, dopo l'emanazione delle direttive comunitarie miranti ad armonizzare le normative nazionali in materia di alimenti zootecnici, il ricorso da parte delle autorità nazionali all'art. 36 non è più legittimo. In secondo luogo ed in subordine, essa deduce che non solo i provvedimenti contemplati dalla stessa Viehseuchenverordnung 1957, ma anche l'obbligo di chiedere la deroga e le condizioni cui è subordinata la concessione di questa, costituiscono un cumulo, a suo avviso inutile e quindi ingiustificato, di restrizioni alla libera circolazione dei prodotti di cui trattasi; tali restrizioni non rientrano nella deroga di cui all'art. 36, tenuto conto del fatto che nello Stato membro esportatore la fabbricazione di mangimi da parte delle imprese interessate, sebbene non esistano norme imperative in tal senso, è tuttavia assoggettata a controlli analoghi a quelle che il diritto dello Stato importatore impone alle imprese aventi sede nel suo territorio. Essa ritiene altresì che il diritto di DM 50, il cui pagamento è conditio sine qua non per il rilascio dell'autorizzazione alla deroga, sia incompatibile con l'art. 9 del Trattato.

8 Il giudice nazionale ha sottoposto a questa Corte la questione interpretativa sopra riprodotta essenzialmente al fine di poter risolvere i problemi così sollevati dalla ricorrente.

9 La Corte stabilirà innanzitutto quale sia l'interpretazione da dare agli artt. 30 e 36, che riguardano le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, e, in secondo luogo, come vada interpretato l'art. 9, con riferimento all'obbligo di pagare un diritto.

I — Sugli artt. 30 e 36 del Trattato CEE

A — Sull'art. 30 del Trattato

10 Come il giudice nazionale ha giustamente ricordato, secondo la costante giurisprudenza della Corte la nozione di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative di cui all'art. 30 del Trattato va intesa nel senso ch'essa comprende i controlli sanitari sistematici effettuati alle frontiere intracomunitarie. La stessa interpretazione vale, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 24 gennaio 1978 (causa n. 82/77, *Openbaar Ministerie Nederland c/ Van Tiggele,* Racc. 1978, pag. 25) nel caso di un sistema in base al quale un operatore economico si trovi nella necessità di chiedere una esenzione o deroga ad un provvedimento nazionale che costituisce esso stesso una restrizione quantitativa od una misura d'effetto equivalente.

11 La nozione di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa comprende anche l'obbligo di produrre un certificato attestante che i mangimi importati hanno subito nel paese esportatore un determinato trattamento. Il fatto che il requisito di un certificato che accompagni la merce sia di frequente prescritto dalle direttive comunitarie intese ad armonizzare e ad eliminare nei limiti del possibile i controlli sanitari nazionali alla frontiera, non consente di escludere che l'obbligo imposto dallo Stato membro importatore di produrre un certificato rilasciato dalle autorità dello Stato esportatore vada qualificato come misura di effetto equivalente. Infatti, l'obbligo di presentare un certificato, imposto unilateralmente da uno Stato membro e

dal cui adempimento questo fa dipendere le conseguenze giuridiche che ritiene opportune, non può essere messo sullo stesso piano, per quel che concerne gli effetti restrittivi sugli scambi intracomunitari, dell'obbligo imposto da una direttiva a tutti gli Stati membri, di rilasciare, al fine di agevolare il commercio intracomunitario, un certificato sanitario di modello uniforme, nell'ambito di un sistema che mira a spostare il controllo verso lo Stato membro speditore ed a sostituire, in tal modo, alla sistematica applicazione di provvedimenti protettivi alla frontiera un regime unitario che renda superflua la molteplicità dei controlli al confine, pur lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli così unificato.

12 Da quanto considerato risulta che la nozione di misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative comprende anche provvedimenti nazionali del tipo di quelli di cui ai §§ 1, 2 e 9 della Viehseuchenverordnung 1957 e che siffatti provvedimenti ricadono sotto il divieto sancito dall'art. 30 del Trattato a meno che non rientrino nell'eccezione stabilita dall'art. 36.

B — Sull'applicabilità dell'art. 36 del Trattato

13 Per quanto riguarda l'ambito d'applicazione dell'art. 36, il giudice nazionale chiede, in primo luogo, se gli Stati membri possano ancora richiamarsi a tale norma dal momento che direttive o regolamenti comunitari disciplinano un controllo inteso agli stessi scopi di quelli contemplati dalle disposizioni nazionali adottate in base al suddetto art. 36.

14 La Corte di giustizia ha dichiarato nella sentenza 5 ottobre 1977 (causa 5/77, *Tedeschi* c/ *Denkavit,* Racc. 1977, pag. 1555), che l'art. 36 non ha lo scopo di riservare talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma ammette solo che le norme nazionali deroghino al principio della libera circolazione delle merci se ed in quanto ciò sia e continui ad essere giustificato per il conseguimento degli obiettivi contemplati da questo articolo. Di conseguenza, allorché in attuazione dell'art. 100 del Trattato, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela della salute degli uomini e degli animali e approntano procedimenti di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua

giustificazione ed i controlli appropriati vanno allora effettuati e i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva d'armonizzazione.

15 La disamina delle direttive invocate dalla ricorrente ed esaminate dal giudice nazionale dimostra — come del resto ritiene giustamente detto giudice — ch'esse non riguardano, e comunque non riguardavano all'epoca dei fatti che sono all'origine della causa principale, l'armonizzazione della prevenzione e del controllo sanitario della presenza di salmonelle negli alimenti zootecnici d'origine animale ed in particolare negli alimenti composti comprendenti prodotti lattiero-caseari e grassi animali.

16 Ciò vale anzitutto per le due direttive del Consiglio 23 novembre 1970, n. 70/524 (GU n. L 270, pag 1) e 17 dicembre 1973, n. 74/73 (GU 1974, n. L 38, pag. 31), relative, la prima, agli additivi nell'alimentazione degli animali, la seconda alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per gli animali. Risulta infatti, tanto dal testo quanto dagli scopi di dette direttive, ch'esse non riguardano sotto nessun aspetto la presenza di agenti patogeni negli alimenti di cui trattasi, dato che tali agenti non possono certamente considerarsi né additivi né sostanze e prodotti indesiderabili di cui cionondimeno è ammesso un quantitativo massimo.

17 Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda la direttiva del Consiglio 20 luglio 1970, n. 70/373, relativa all'istituzione di modalità di prelievo di campioni e di metodi di analisi comunitari per il controllo ufficiale degli alimenti per animali, nonché le varie direttive della Commissione adottate per la sua attuazione. Risulta, infatti, sia dal titolo sia dal contenuto di tali direttive ch'esse riguardano non già i requisiti sostanziali che sono contemplati in materia di armonizzazione dei provvedimenti nazionali di polizia sanitaria relativi ai mangimi, ma unicamente i metodi comunitari che consentono di controllare se i mangimi siano conformi ai requisiti sostanziali stabiliti o da stabilire in futuro.

18 Tali requisiti sostanziali costituiscono, fra l'altro, oggetto delle direttive del Consiglio 23 novembre 1976, n. 77/101, relativa alla messa in commercio degli alimenti semplici per animali (GU 1977, n. L 32, pag. 1) e 2 aprile 1979, n. 79/373 (GU n. L 86, pag. 30), relativa alla messa in commercio degli alimenti composti per animali. La seconda direttiva riguarda gli alimenti del tipo di quelli la cui importazione è all'origine della causa principale. Comunque, né l'una né l'altra erano in vigore all'epoca in cui è insorta la controversia principale e la seconda impartisce, inoltre, agli Stati membri, per adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative — necessarie per conformarvisi — un termine che scade solo il 1° gennaio 1981. Ne risulta che tali direttive non possono avere avuto o avere l'effetto di escludere il potere, attribuito agli Stati membri dall'art. 36, di derogare alla libera circolazione dei prodotti di cui trattasi. Ne risulta inoltre che non è necessario accertare se tali direttive riguardino o no la presenza nei mangimi di elementi patogeni.

19 Va del pari respinto l'argomento della ricorrente nella causa principale secondo cui dalle risoluzioni del Consiglio 12 marzo 1968 e 22 luglio 1974, relative ai settori veterinario e fitosanitario ed all'alimentazione degli animali (GU 1968, n. C 22, pag. 18 e GU 1974, n. C 92, pag. 2) risulterebbe che il programma d'armonizzazione da esse stabilito dimostra che il Consiglio ha ritenuto inutile una disciplina specifica per quanto riguarda la lotta contro la salmonellosi e che le varie direttive costituiscono un complesso normativo esauriente, la cui attuazione ha l'effetto di vietare, nell'intero settore della polizia sanitaria concernente i mangimi, il ricorso da parte degli Stati membri all'art. 36. Questo argomento non tiene conto, in primo luogo, del metodo progressivo e puntuale seguito dal Consiglio nell'armonizzazione delle leggi sanitarie nazionali e, in secondo luogo, del fatto che comunque, all'epoca dei fatti all'origine della controversia, il programma d'armonizzazione non era stato ancora interamente attuato.

20 Da quanto precede consegue che, all'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla causa principale, per i mangimi composti d'origine animale non ricorrevano, in particolare quanto alla lotta contro gli agenti patogeni, i presupposti che rendono ingiustificato il richiamo, da parte degli Stati membri, alle eccezioni consentite dall'art. 36 del Trattato CEE.

C — *Sulla nozione di «restrizione giustificata» ai sensi dell'art. 36 del Trattato*

21 Tenuto conto delle considerazioni che precedono occorre poi, in relazione alla questione sollevata dal giudice nazionale, accertare se restrizioni del tipo di quelle imposte dalla Viehseuchenverordnung 1957 non eccedano i limiti posti dall'art. 36 del Trattato alle deroghe alla libera circolazione delle merci da esso consentite. Risulta infatti dal testo stesso del suddetto articolo che i divieti o le restrizioni da esso ammessi devono essere giustificati, cioè necessari per conseguire lo scopo perseguito e non possono costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi tra Stati membri.

22 In proposito si chiede, in primo luogo, se un doppio controllo — consistente, da una parte, nel requisito di un certificato rilasciato dalla competente autorità del paese esportatore e attestante che i mangimi sono stati sottoposti ad un procedimento per l'eliminazione delle salmonelle e, dall'atra, in un controllo sistematico alla frontiera, in base al quale l'importazione viene autorizzata soltanto previo accertamento che la merce è esente da salmonelle — superi i limiti di quanto è consentito dall'art. 36.

23 Nella sentenza 20 maggio 1976 (causa 104/75, *De Peijper,* Racc. 1976, pag. 613), la Corte ha dichiarato che una normativa o prassi nazionale è esclusa dalla deroga di cui all'art. 36 qualora al suo posto «si sarebbero potuti adottare, con pari efficacia, "per la tutela degli animali" provvedimenti di minore pregiudizio per gli scambi intracomunitari». Essa ha inoltre affermato che «in particolare, l'art. 36 non può servire a giustificare normative o prassi, anche utili, che tuttavia presentino aspetti restrittivi motivati essenzialmente dalla preoccupazione di ridurre l'impegno dell'amministrazione o le spese pubbliche, a meno che, in mancanza delle predette normative o prassi, tale impegno o tali spese risultino eccessivamente onerosi». Nelle medesima sentenza è peraltro precisato che qualora la collaborazione tra le autorità degli Stati membri permetta di rendere meno complicati e meno gravosi i controlli alle frontiere ancora leciti in forza dell'eccezione stabilita dall'art. 36, le autorità competenti in materia di controlli sanitari devono accertare se

i documenti probatori rilasciati nell'ambito di tale collaborazione non creino una presunzione di conformità delle merci importate ai requisiti fissati dalla normativa sanitaria nazionale per contribuire alla semplificazione dei controlli effettuati all'atto del passaggio della merce da uno Stato membro all'altro.

24 Spetta, in ciascun caso, ai giudici nazionali applicare tali criteri alla luce di tutte le circostanze delle liti sottoposte al loro esame, tenendo presente che incombe sempre all'autorità nazionale che si richiami all'art. 36 l'onere di provare che i propri provvedimenti rispondono a detti criteri.

25 Il giudice nazionale chiede inoltre se un sistema implicante autorizzazioni d'importazione il cui rilascio è rimesso alla discrezione della competente amministrazione e soggetta alle condizioni descritte nella questione sollevata possa considerarsi compreso nei limiti stabiliti dall'art. 36.

26 La Corte ha dichiarato, nella sentenza 15 dicembre 1976 (causa 41/76 *Donckerwolcke,* Racc. 1976 pag. 1921), che l'applicazione nei rapporti intracomunitari di norme interne le quali tuttora impongono, sia pure solo come formalità, la condizione della licenza d'importazione o altra condizione analoga, costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ed è, pertanto, vietata. Questo divieto non concerne però il caso in cui divieti o restrizioni degli scambi possono per l'appunto esser mantenuti in vigore in forza dell'art. 36 del Trattato a condizione d'essere giustificati ai sensi di tale disposizione. L'autorizzazione di cui trattasi nella causa principale costituisce una deroga alla norma generale del doppio controllo imposto dai §§ 1 e 2 della Viehseuchenverordnung 1957 e, per principio, va considerata meno rigida della norma generale alla quale deroga. Ne consegue che un sistema di autorizzazioni d'importazione che deroga, in senso liberale, ad un sistema di controllo sanitario generale che sia compatibile con l'art 36, è esso stesso conforme a tale disposizione. Qualora esso permettesse soltanto di rendere più elastico un sistema di controllo generale che andasse al di là di

quanto è consentito dall'art. 36, occorrerebbe valutarlo, in base alle proprie caratteristiche, in relazione alle deroghe, consentite dall'art 36 del Trattato, al divieto delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative.

27 Pertanto l'art. 36 del Trattato non può essere interpretato nel senso ch'esso vieti, in via di principio, all'autorità nazionale, che abbia imposto mediante norme di carattere generale restrizioni inerenti al controllo sanitario per l'importazione di mangimi, di prevedere eventuali deroghe a tale norma, da stabilirsi mediante provvedimenti individuali lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione, qualora dette deroghe implichino un alleviamento degli oneri imposti dalla normativa generale ed il relativo potere di deroga non dia luogo a discriminazioni arbitrarie tra operatori economici di diversi Stati membri.

28 Non ne consegue, tuttavia, automaticamente che ciascuna delle condizioni cui l'autorità nazionale subordini la facoltà di deroga sia, di per sé, conforme a quanto consentito dall'art. 36. Come si è già detto, spetta in ciascun caso ai giudici nazionali valutare se tali condizioni siano necessarie per raggiungere lo scopo che l'art. 36 consente di perseguire, tenuto conto del principio già ricordato, secondo cui incombe all'autorità nazionale che si richiama all'art. 36 provare che i propri provvedimenti rispondono a tali criteri.

II — Sull'art. 9 del Trattato CEE

29 Il giudice nazionale chiede infine alla Corte d'interpretare l'art. 9 del Trattato in relazione all'obbligo imposto alla ricorrente nella causa principale di pagare un diritto per ottenere la già menzionata deroga di cui alla Viehseuchenverordnung 1957.

30 L'art. 9 del Trattato vieta la riscossione, negli scambi commerciali tra gli Stati membri, di dazi doganali e di qualsiasi tassa d'effetto equivalente. Tale di-

vieto non ammette alcuna distinzione a seconda dello scopo perseguito mediante la riscossione degli oneri pecuniari di cui è prescritta l'abolizione e pertanto concerne anche gli oneri percepiti sulle merci importate per ragioni di controllo sanitario. Una diversa soluzione sarebbe possibile soltanto qualora gli oneri pecuniari di cui trattasi rientrassero in un sistema generale di tributi interni, applicati a tutte le merci — nazionali e importate — secondo gli stessi criteri o se gli stessi oneri costituissero il corrispettivo di un servizio effettivamente reso all'importatore. I diritti come quelli fissati nell'autorizzazione rilasciata nel caso di specie concernono unicamente i prodotti importati. Essi non costituiscono nemmeno il corrispettivo di un servizio reso all'importatore, giacché l'attività d'una amministrazione statale destinata ad applicare, nell'interesse generale, un sistema di controlli sanitari — sia pure sotto forma di provvedimenti individuali, derogatori e più elastici di un sistema di controllo generale — non può considerarsi come un servizio reso all'importatore tale da giustificare, come contropartita, la riscossione di un onere pecuniario.

31 Di conseguenza, l'art. 9 del Trattato va interpretato nel senso che costituisce una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale ed è pertanto vietato l'onere pecuniario imposto per ragioni di controllo sanitario, anche qualora tale controllo si configuri come un sistema di autorizzazioni individuali d'importazione e questo sistema sia giustificato ai sensi dell'art. 36 del Tratato.

Sulle spese

32 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Verwaltungsgericht di Münster, con ordinanza 13 settembre 1978, registrata in cancelleria il 10 novembre successivo, dichiara:

1° **La nozione di misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative comprende anche provvedimenti nazionali del tipo di quelli contemplati dai §§ 1, 2 e 9 del decreto 18 settembre 1957 del Land Renania settentrionale-Vestfalia, relativo ai controlli di polizia sanitaria da eseguire all'atto dell'importazione o del transito di mangimi d'origine animale provenienti dall'estero. Siffatti provvedimenti ricadono sotto il divieto di cui all'art. 30 del Trattato CEE, a meno che non rientrino nell'eccezione stabilita dall'art. 36 del Trattato CEE.**

2° **All'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla causa principale, per i mangimi composti d'origine animale non ricorrevano, in particolare quanto alla lotta contro gli agenti patogeni, i presupposti che rendono ingiustificato il richiamo, da parte degli Stati membri, alle eccezioni consentite dall'art. 36 del Trattato CEE.**

3° **Un doppio controllo come quello descritto nella questione formulata dal giudice a quo supera i limiti di quanto è consentito dall'art. 36 del Trattato CEE se la salute e la vita delle persone e degli animali possono essere tutelate in modo altrettanto efficace mediante provvedimenti che abbiano effetti meno restrittivi sugli scambi intracomunitari. Qualora la collaborazione fra le autorità degli Stati membri permetta di rendere meno complicati e meno gravosi i controlli alle frontiere ancora leciti in forza dell'eccezione stabilita dall'art. 36 del Trattato, le autorità competenti in materia di controlli sanitari devono accertare se i documenti probatori rilasciati nell'ambito di tale collaborazione non creino una presunzione di conformità delle merci importate ai requisiti fissati dalla normativa sanitaria nazionale per contribuire alla semplificazione dei controlli effettuati all'atto del passaggio della merce da uno Stato membro all'altro.**

4° **L'art. 36 del Trattato CEE non può essere interpretato nel senso ch'esso vieti, in via di principio, all'autorità nazionale che abbia imposto mediante norme di carattere generale restrizioni inerenti al controllo sanitario per l'importazione di mangimi, di prevedere eventuali deroghe a tale norma, da stabilirsi mediante provvedimenti individuali**

lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione, qualora dette deroghe implichino un alleviamento degli oneri imposti dalla normativa generale se il relativo potere di deroga non dia luogo a discriminazioni arbitrarie fra operatori economici di diversi Stati membri. Non ne consegue, tuttavia, automaticamente che ciascuna delle condizioni cui l'autorità nazionale subordini la facoltà di deroga sia, di per sé, conforme a quanto consentito dall'art. 36 del Trattato CEE.

5° Spetta, in ciascun caso, ai giudici nazionali applicare tali criteri alla luce di tutte le circostanze delle liti sottoposte al loro esame, tenendo presente che incombe sempre all'autorità nazionale che si richiama all'art. 36 del Trattato CEE l'onere di provare che i propri provvedimenti rispondono a detti criteri.

6° L'art 9 del Trattato CEE va interpretato nel senso che costituisce tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, ed è pertanto vietato, l'onere pecuniario imposto per ragioni di controllo sanitario, anche qualora tale controllo si configuri come un sistema di autorizzazioni individuali d'importazione e questo sistema sia giustificato ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 novembre 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher