

zate a seguito di un trattamento adeguato è pericoloso per la salute umana.

Poiché l'accordo fra la Comunità economica europea e il Regno di Norvegia contiene, per quanto attiene agli scambi fra le parti contraenti, norme identiche a quelle degli artt. 30 e 36 del Trattato e non esistono nella fattispecie motivi per interpretare queste norme diversamente da detti articoli del Trattato, le summenzionate misure nazionali costituiscono anch'esse, per quanto attiene alle par-

tite di pesci provenienti dalla Norvegia, un inadempimento degli obblighi stabiliti dal regolamento (CEE) n. 1691/73, che reca la conclusione di tale accordo e ne stabilisce le disposizioni di applicazione.

I controlli sistematici sulle partite certificate esenti da larve vive costituiscono inoltre un inadempimento degli obblighi stabiliti dalla direttiva 83/643 relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci fra Stati membri.

## RELAZIONE D'UDIENZA presentata nella causa C-228/91 \*

### I — Ambito normativo, antefatti e svolgimento della fase precontenziosa del procedimento

1. a) In Italia, l'art. 11 della legge 25 marzo 1959, n. 125 (GURI 1959, n. 87, pag. 1294), dispone:

«nei mercati (...) dei prodotti ittici, è istituito un servizio di vigilanza sanitaria e di controllo sulle specie e categorie delle merci introdotte, al quale (...) è preposto di regola (...) un veterinario, scelto dal comune, particolarmente esperto nella materia. (...) I pro-

dotti ittici provenienti da altri comuni, anche se formanti oggetto di contrattazione fuori mercato, ed i prodotti ittici destinati alla conservazione, debbono essere sempre sottoposti al controllo sanitario, secondo le modalità stabilite dall'autorità sanitaria provinciale».

Tale norma è specificata più in dettaglio nell'art. 11 del decreto ministeriale 10 giugno 1959, in base al quale:

«i prodotti ittici sbarcati o provenienti dall'estero o da altri comuni (...) devono essere sempre sottoposti a controllo sanitario (...)».

\* Lingua processuale: l'italiano.

b) In conformità all'art. 1, primo comma, della legge 30 aprile 1962, n. 283, (GURI 1962, n. 139, pag. 2194), modificata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441 (GURI 1963, n. 98, pag. 1935), nonché dal decreto del presidente della Repubblica (in prosieguo: il «DPR») 23 agosto 1982, n. 777 (GURI 1982, n. 298, pag. 7808),

«è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare (...) o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari:

a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore (...),

(...)

d) insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione».

«sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate all'alimentazione. A tal fine l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerchino e si consumino le predette sostanze, nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può, altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione».

Ai sensi dell'art. 12 di tale legge,

Il quinto comma di questo articolo precisa che gli operatori economici interessati hanno la possibilità di presentare «istanza di revisione» contro i risultati delle analisi ad essi sfavorevoli, nel termine di quindici giorni dalla data del ricevimento della comunicazione degli esiti degli esami di laboratorio. In caso di mancata presentazione, nei termini, dell'istanza di revisione, o nel caso che l'analisi di revisione confermi quella di prima istanza, il medico o il veterinario provinciale devono trasmettere, entro 15 giorni, le denunce all'autorità giudiziaria.

«è vietata l'introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza destinata all'alimentazione non rispondente ai requisiti prescritti dalla presente legge».

L'art. 16 di questa legge fissa il principio secondo cui

«l'autorità sanitaria, quando accerti la nocività di sostanze di qualsiasi natura destinate all'alimentazione, ne ordina il sequestro e la distruzione, a meno che non ritenga di consentirne l'utilizzazione per scopi diversi dall'alimentazione umana», mentre l'art. 17 pre-

L'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283 stabilisce che

vede sanzioni pecuniarie (ammende) contro quanti violino il divieto di cui all'art. 5 soprammenzionato.

negli stabilimenti, magazzini, depositi, mercati e spacci, nonché sulle merci importate, al loro arrivo a destinazione oppure alla presentazione in dogana.

c) Anche se, in materia di polizia veterinaria e di vigilanza sugli alimenti, talune competenze sono state devolute alle regioni ed ai comuni, lo Stato italiano ha riservato ai propri uffici le funzioni attinenti ai rapporti internazionali ed agli obblighi comunitari. Pertanto, la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (GURI 1978, n. 360, supplemento pag. 3), che istituisce il servizio sanitario nazionale, stabilisce il principio secondo cui è lo Stato che deve «assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale» in materia di tutela igienica degli alimenti e delle bevande. Pertanto, tutte le funzioni amministrative concernenti la «profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria, nonché la determinazione degli indici di qualità e di salubrità degli alimenti e delle bevande alimentari rientrano nella competenza esclusiva dello Stato italiano».

In conformità al DPR 8 maggio 1985, n. 254 (GURI 1985, n. 138, pag. 4165), che è destinato a trasporre nel diritto nazionale la direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, 83/64/CEE, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci fra Stati membri (GU L 359, pag. 8), il controllo sanitario sui prodotti di origine animale è eseguito a sondaggio. Tale criterio si applica tanto ai prodotti provenienti dagli Stati membri quanto a quelli originari di paesi terzi, ma, se i primi devono essere accompagnati da opportuni certificati di origine e sanità, il controllo dei secondi deve essere svolto su tutti i trasporti, a campione per ciascuno di essi.

Quanto alle modalità di effettuazione dei controlli per sondaggio, l'art. 3, primo comma, lett. b) del decreto ministeriale 8 ottobre 1988, n. 454 (GURI 1988, n. 253, pag. 7), modificato dal successivo decreto ministeriale 15 febbraio 1990, n. 47 (GURI 1990, n. 61, pag. 3), prevede che, per i prodotti commestibili di origine animale, la percentuale delle partite da sottoporre a controllo sanitario deve essere non inferiore al 10% delle partite presentate o di cui si prevede l'arrivo nella settimana. In conformità al quarto comma di tale articolo, queste percentuali

«sono comunque elevate, qualora sussistano motivi di sospetto o ragioni cautelari, a fini di tutela della sanità pubblica o della sanità animale, a giudizio del veterinario di confine o su disposizione del ministero della Sanità».

d) Il DPR 26 marzo 1980, n. 327 (GURI 1980, n. 193, pag. 6043), che costituisce il regolamento di esecuzione della legge n. 283 del 1962, soprammenzionata, e che è stato modificato ripetutamente, precisa che il ministero della Sanità, attraverso i propri organi centrali, ovvero attraverso gli uffici di sanità marittima e aerea e gli uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana, e, in secondo luogo, attraverso i competenti organi regionali e comunali, nei limiti delle loro competenze, attraverso le unità sanitarie locali, possono procedere in qualsiasi momento ad ispezioni e prelievi di campioni

Per quanto riguarda più in particolare il controllo sanitario sulle importazioni di prodotti ittici, esso viene effettuato, in conformità agli artt. 2 e 3 del DPR n. 254 del 1985, dai veterinari di confine, che provvedono esaminando i certificati di origine e sanità e compiendo i necessari accertamenti. Il sondaggio viene effettuato in modo tale che in un determinato arco di tempo fissato sulla base delle caratteristiche e dei ritmi del traffico, il controllo sanitario interessi tutti i paesi, e per ciascun paese, tutte le circoscrizioni amministrative di provenienza, tutti gli stabilimenti di produzione o depositi di provenienza, nonché tutti i destinatari dei prodotti. Il controllo sanitario delle partite scelte nell'attuazione del controllo a sondaggio può essere effettuato, a giudizio del veterinario di confine, sull'intera partita o su una parte di essa.

e) L'art. 72 del DPR n. 327 del 1980, soprammenzionato, prevede che

«gli importatori di sostanze alimentari sono responsabili della natura, del tipo, della quantità, della omogeneità, dell'origine dei prodotti presentati all'importazione, nonché della rispondenza dei requisiti igienico-sanitari previsti dalle vigenti disposizioni in materia di sostanze alimentari».

Per il resto, il codice penale italiano punisce «chiunque detiene per il commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica» (art. 444) o «chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine» (art. 516). L'art. 444 è stato interpretato dalla Corte di cassazione italiana nel senso che

non è necessario che tutta la merce in commercio sia nociva, ma è sufficiente che sia tale una parte non irrilevante di essa, dal momento che è sufficiente l'attitudine della sostanza a produrre un documento per la salute pubblica (sentenza 30 settembre 1964).

2. a) Il regolamento (CEE) del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 379, pag. 1), come modificato, disciplina praticamente tutti i prodotti ittici e prevede in particolare un regime di prezzi ed un regime di scambi con i paesi terzi. All'art. 4 di tale regolamento si prevede il principio secondo il quale

«gli Stati membri sottopongono ad un controllo di conformità i prodotti per i quali sono state stabilite norme comuni di commercializzazione».

b) Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 103, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per alcuni pesci freschi o refrigerati (GU L 20, pag. 29), più volte modificato, ed in particolare dal regolamento del Consiglio 5 gennaio 1989, n. 33 (GU L 5, pag. 18), trova applicazione a moltissime varietà di pesci, fra le quali le aringhe, i merluzzi e gli sgombri. L'art. 5, terzo comma, di questo regolamento stabilisce che

«sulla base della tabella di valutazione che figura nell'allegato a), i pesci sono classificati in partite corrispondenti ad una delle categorie di freschezza Extra, A o B».

Ai sensi dell'art. 6, n. 5,

«per classificare i prodotti nelle diverse categorie di freschezza si prendono in considerazione anche la presenza di parassiti e la loro eventuale incidenza negativa sulla qualità del prodotto, tenuto conto della sua natura e della sua presentazione».

«Ogni partita deve essere omogenea quanto allo stato di freschezza» e «la categoria di freschezza deve essere indicata, in caratteri leggibili ed indelebili di un'altezza minima di 5 centimetri, su etichette apposte sulle partite» (art. 7, nn. 1 e 2). Gli stessi principi valgono per i pesci in provenienza da paesi terzi (art. 10).

c) La direttiva 83/643/CEE, soprammenzionata, come modificata dalla direttiva del Consiglio 15 dicembre 1986, 87/53/CEE (GU 1987, L 24, pag. 33) e dalla direttiva del Consiglio 20 giugno 1991, 91/342/CEE (GU L 187, pag. 47), stabilisce il principio secondo il quale i controlli devono essere espletati «mediante sondaggio, salvo in circostanze debitamente giustificate» (art. 2, n. 1, secondo trattino). L'art. 9 di questa direttiva stabilisce che

«qualora, in casi eccezionali e giustificati, uno Stato membro abbia intenzione di applicare un nuovo controllo o una nuova formalità, esso ne informa la Commissione.

Lo Stato membro interessato vigila affinché le misure prese per facilitare il passaggio

delle frontiere non siano rese inoperanti dall'applicazione di questi nuovi controlli o di queste nuove formalità».

d) Il regolamento (CEE) del Consiglio 25 giugno 1973, n. 1691 (GU L 171, pag. 1), reca la conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea e il Regno di Norvegia e stabilisce le disposizioni di applicazione.

Tale accordo, allegato al regolamento n. 1691/73, pone all'art. 13 il principio secondo il quale

«nessuna nuova restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente viene introdotta negli scambi tra la Comunità e la Norvegia».

Ai sensi dell'art. 20,

«i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito, giustificati da motivi di (...) tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali (...) non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra le parti contraenti».

L'art. 15, n. 2, di tale accordo prevede che

«in materia veterinaria, sanitaria e fitosanitaria, le parti contraenti applicano le loro regolamentazioni in modo non discriminatorio e si astengono dall'introdurre nuove misure

aventi l'effetto di ostacolare indebitamente gli scambi».

L'art. 22, n. 1, stabilisce che

«le parti contraenti si astengono da ogni misura suscettibile di compromettere la realizzazione degli scopi dell'accordo».

e) La Commissione menziona infine

- la direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50/CEE, basata sulle disposizioni dell'art. 33, n. 7, recante soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione non considerate da altre disposizioni adottate in virtù del Trattato CEE (GU 1970, L 13, pag. 29), la quale, tuttavia, non è più in vigore;
  - la direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/397/CEE, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari (GU L 186, pag. 23), che mira all'armonizzazione dei controlli alimentari diversi da quelli effettuati alla frontiera;
  - la direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), il cui termine di trasposizione non è ancora scaduto al momento della presentazione del ricorso nella presente causa;
  - la proposta di regolamento del Consiglio che fissa, per l'immissione sul mercato del pesce e dei prodotti ittici, garanzie sanitarie per quanto riguarda i nematodi, presentata dalla Commissione il 22 febbraio 1988 (GU C 66, pag. 2) e modificata il 18 settembre 1989 (GU C 282, pag. 7), che autorizza la commercializzazione del pesce contenente nematodi, a condizione che abbia subito un trattamento specifico (riscaldamento ad almeno +70°, salagione, marinatura o congelamento ad almeno -20°), e precisa che le spedizioni ittiche effettuate nel quadro del commercio intracomunitario devono essere accompagnate da un certificato attestante l'esecuzione del trattamento;
  - la comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 («Cassis de Dijon», GU 1980, C 256, pag. 2), nonché
  - la comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità (GU 1989, C 271, pag. 3).
3. a) A seguito di una trasmissione televisiva tedesca, nel luglio 1987, che avrebbe presentato una descrizione esagerata e non conforme alla realtà dei pericoli rappresentati per la salute umana dalla presenza di larve di nematodi del tipo «anisakis» nel pesce, alla Commissione sono state presentate diverse denunce provenienti in particolare dalla Danimarca, dalla Norvegia nonché da grossisti che esportano pesce e prodotti ittici soprattutto verso l'Italia.

b) Secondo tali reclami, l'Italia avrebbe introdotto, nel luglio 1987, nuove misure di controllo alle frontiere per il pesce ed i prodotti ittici che avrebbero per effetto una grave restrizione degli scambi intracomunitari e degli scambi fra l'Italia e la Norvegia per i prodotti in questione.

Infatti, i prodotti ittici importati, e in particolare gli sgombri, le aringhe, i merlani e i naselli, costituiscono oggetto di controlli sistematici — anche se le partite erano state controllate prima della loro spedizione ed erano accompagnate da certificati sanitari — e vengono respinti, cioè distrutti qualora si accerta la presenza di una sola larva, anche se devitalizzata. In un certo momento, queste misure sono tradotte nell'impossibilità totale di esportare i prodotti di cui trattasi verso l'Italia, causando così gravi perdite finanziarie per gli operatori economici interessati.

4. a) In seguito a queste denunce, la Commissione ha potuto accertare il fatto che in Italia, a partire dal mese di luglio del 1987, si è andato effettivamente instaurando un sistema di controllo sanitario intensificato all'importazione di pesci e prodotti ittici che colpisce essenzialmente gli sgombri, le aringhe, i salmoni ed i merluzzi provenienti dagli Stati membri e da paesi terzi, importati allo stato fresco, congelato o affumicato.

Questi controlli, effettuati dai servizi veterinari di frontiera, avevano come scopo di respingere i prodotti ittici sui quali erano state scoperte larve di nematodi.

b) Da una nota allegata ad una lettera che la rappresentanza permanente dell'Italia presso le Comunità europee ha inviato il 13 marzo 1989, alla Commissione risulta che questi

controlli sono stati effettuati sulla base di telegrammi che il ministero italiano della Sanità ha inviato, in esecuzione della legge n. 283 del 1962, soprammenzionata, ai servizi veterinari di frontiera, al fine di intensificare il controllo dei prodotti ittici al momento della loro importazione, tenuto conto della constatazione, da parte delle autorità italiane, dell'aumento del numero di partite infestate da larve e del numero di parassiti nelle partite.

Pertanto, un telegramma in data 18 luglio 1987 ha innanzi tutto istituito un controllo sistematico all'importazione degli sgombri refrigerati o congelati. Questo controllo è stato successivamente esteso alle aringhe, salmoni e merlani freschi, congelati e affumicati, con telegramma 4 settembre 1987. Con un telegramma in data 14 ottobre 1987, il controllo sulla presenza di larve di nematodi è stato esteso ai prodotti ittici italiani, per quanto riguarda essenzialmente i naselli, le boghe, gli sgombri, le rane pescatrici, le sardine, le alici, le triglie e i pagelli. Infine, un telegramma del 15 dicembre 1987 ha autorizzato il controllo mediante sondaggio degli sgombri, delle aringhe e dei merluzzi congelati, a condizione che essi siano accompagnati da certificati sanitari attestanti che il prodotto era stato mantenuto ad una temperatura di  $-20^{\circ}$  durante almeno 24 ore, nonché dei salmoni freschi congelati o affumicati.

c) La Commissione precisa che nel 1987 i controlli effettuati sulle importazioni di prodotti ittici hanno riguardato 1 725 partite provenienti dagli Stati membri e 466 partite provenienti da paesi terzi, cioè rispettivamente 4,3% e 11,5% delle importazioni totali di pesce in Italia. 134 partite degli Stati membri e 17 dei paesi terzi sono state respinte, poiché erano infestate da nematodi.

Per la Norvegia, i controlli hanno riguardato 21 partite, di cui 6 sono state respinte.

Secondo la Commissione, questi controlli sono stati molto più severi per taluni Stati membri. Pertanto, nel 1987, più del 20% delle importazioni provenienti dal Regno Unito e 30% di quelle provenienti dai Paesi Bassi sono state controllate. Nel 1988, la cifra è stata superiore al 40% per le importazioni di pesce olandese. Inoltre, la frequenza dei controlli sanitari è ancora più elevata per talune specie di pesci, quali gli sgombri e le aringhe. Inoltre, l'Italia effettua controlli molto approfonditi sui salmoni e i naselli per i quali il problema dei nematodi non si pone pertanto con la stessa intensità.

5. a) La Commissione ha ritenuto che dalle disposizioni nazionali e dagli antefatti soprammenzionati risultava che la Repubblica italiana impone l'assenza di nematodi morti o vivi nel pesce e vieta l'importazione nonché la commercializzazione delle partite nella quali sono stati accertati nematodi. Al fine di cercare le larve di nematodi, la Repubblica italiana ha introdotto, a decorrere dal 1987, nuove misure di controllo sanitario all'atto dell'importazione proveniente da altri Stati membri, e da paesi terzi di pesci e di prodotti ittici che superano ampiamente i limiti ammissibili dei controlli per sondaggio e riguardano solo partite in regola con la normativa dello Stato di provenienza, nonché accompagnate da certificati sanitari debitamente compilati.

Ritenendo che la presenza di nematodi nei prodotti ittici non costituisca un fenomeno nuovo e che tali parassiti erano anche presenti nei pesci catturati da pescherecci italiani

e sbarcati in tale Stato membro, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica italiana aveva trasgredito gli obblighi derivanti dal diritto comunitario, in quanto le misure soprammenzionate costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e vanno al di là di quanto è necessario per tutelare la salute umana. Inoltre, secondo la Commissione, il controllo sistematico alla frontiera dei prodotti di cui trattasi non è proporzionato al fine perseguito e restringe indebitamente gli scambi tra Stati membri e quelli con la Norvegia.

Di conseguenza, la Commissione, con lettera 28 dicembre 1988, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, ha invitato il governo italiano a presentare entro un mese le sue osservazioni sull'inadempimento addebitato.

b) Con lettera 13 marzo e 7 settembre 1989, il governo italiano ha risposto che, conformemente alla sua normativa, che vieta di offrire al consumo alimenti infestati da parassiti o privati anche in parte dei loro elementi nutritivi, la presenza di nematodi, anche morti, nel pesce costituiva una modifica della composizione sia qualitativa sia quantitativa del prodotto di cui trattasi, indipendentemente dal livello di infestazione e dallo stato fresco, congelato, affumicato, secco o salato del pesce. Questo governo ha aggiunto che il controllo sanitario dei prodotti della pesca veniva applicato senza distinzione ai prodotti nazionali e alle importazioni provenienti sia da altri Stati membri sia dai paesi terzi e non costituiva oggetto di una normativa specifica a livello comunitario. Infine, non esiste alcuno studio scientifico approfondito sulla tossicità dei nematodi nel pesce.

c) Ritenendo che tale risposta al governo italiano fosse insoddisfacente e giuridicamente inesatta, la Commissione, ai sensi dell'art. 169, primo comma, del Trattato CEE ha emesso, il 2 luglio 1990, il parere motivato secondo cui la Repubblica italiana, vietando l'importazione di pesce proveniente da altri Stati membri e dalla Norvegia ed imponendo controlli sistematici su queste stesse partite di pesce, è venuto meno agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE, in quanto facenti parte integrante del regolamento n. 3796/81, della direttiva 83/643 e del regolamento n. 1691/73, soprammenzionati.

Ai sensi dell'art. 169, secondo comma, del Trattato CEE, la Commissione ha invitato la Repubblica italiana ad adottare le misure necessarie per conformarsi, entro un termine di due mesi, a questo parere.

d) Le autorità italiane non hanno risposto a tale parere motivato.

## II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

1. Con atto depositato in cancelleria l'11 settembre 1991, la Commissione, ai sensi dell'art. 169, secondo comma del Trattato CEE ha adito la Corte per l'inadempimento della Repubblica italiana agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli artt. 30 e 36 del Trattato, in quanto parte integrante del regolamento n. 3796/81, della direttiva 83/643 e del regolamento n. 1691/73, soprammenzionati.

2. La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Commissione è stata invitata a rispondere per iscritto ad un quesito; è stato dato seguito a tale richiesta nei termini stabiliti.

3. La Commissione, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— constatare che la Repubblica italiana, vietando di fatto, sulla base di una normativa nazionale indistintamente applicabile e dei relativi atti amministrativi specifici che ne hanno consentito l'applicazione, l'importazione di partite di pesce in provenienza dagli altri Stati membri e dal Regno di Norvegia, per il solo motivo della presenza in esse di larve di nematodi ed imponendo controlli sistematici sulle stesse partite, è venuta meno agli obblighi che le incombono a norma degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE, in quanto facenti parte integrante del regolamento (CEE) del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, della direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, 83/643/CEE, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci fra gli Stati membri, e del regolamento (CEE) del Consiglio 25 giugno 1973, n. 1691, recante conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea ed il Regno di Norvegia;

— condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese processuali.

4. Il *governo italiano*, convenuto, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese.

### III — Mezzi e argomenti delle parti

1. a) Nel suo ricorso, la *Commissione* comincia con l'esporre che l'infestazione dei prodotti ittici da parte delle larve di nematodi del tipo «anisakis», che si sviluppano e si moltiplicano nell'intestino dei grandi mammiferi marini, costituisce un fenomeno naturale legato al ciclo alimentare marino e non provocato da agenti esterni, quali l'inquinamento delle acque.

Questi parassiti, che colpiscono soprattutto le aringhe, gli sgombri, gli spratti e i naselli, sono presenti in tutte le zone di pesca comunitarie, ivi comprese pertanto le regioni marittime italiane.

Per quanto riguarda la nocività per l'uomo dell'ingestione di pesce contenente nematodi, le larve vive che possono tuttavia trovarsi solo nel pesce consumato crudo o leggermente salato, affumicato o marinato, come è abitudine in Giappone e, in misura minore, nei Paesi Bassi, possono provocare nell'uomo una malattia grave denominata «anisakiasi», che è molto difficile da diagnosticare. Tuttavia, tenuto conto delle abitudini alimentari, questa malattia costituisce un fenomeno estremamente raro negli Stati membri, in quanto il fatto di cuocere il pesce

ha per effetto di uccidere le larve. Nei Paesi Bassi, una legge che impone il congelamento delle aringhe ha comportato la quasi scomparsa dell'anisakiasi.

Inoltre, le larve vive possono essere devitalizzate mediante semplici procedimenti, poco costosi e molto diffusi, quali la cottura ad una temperatura minima di +60° per almeno due minuti, il congelamento ad una temperatura minima di -20° per almeno ventiquattro ore, la marinatura per immersione del prodotto in una soluzione ad elevato pH con adeguata concentrazione salina, e con l'aggiunta eventuale di preservanti, per un periodo determinato, o la salatura con soluzione a base di cloruro di sodio in percentuale non inferiore al 20% per almeno venti giorni. Per quanto riguarda l'affumicatura, essa presenta un certo rischio se è eseguita a freddo, o a temperatura non abbastanza elevata, o per un periodo insufficiente. Per quanto riguarda l'eviscerazione, essa può costituire un metodo soddisfacente solo se è praticata subito dopo la cattura del pesce ed è seguita da un lavaggio accurato, in quanto esiste sempre il rischio della presenza di larve vive nei filetti.

Per contro, i risultati di ricerche scientifiche moderne dimostrano che le larve morte (che sarebbero quelle che si trovano nel pesce crudo o quelle che, nel pesce cotto o trattato, sono morte grazie al sistema di neutralizzazione), sono perfettamente inoffensive per la salute umana, di modo che i prodotti di cui trattasi possono essere commercializzati e consumati liberamente, anche allo stato crudo. Inoltre, la presenza di larve morte non modifica le caratteristiche organolettiche del pesce e non comportano normalmente

alcun pericolo per la presentazione dell'alimento. Infine, la protezione del consumatore è assicurata in quanto il consumo di pesce contenente nematodi morti non provoca né reazioni allergiche né fenomeni di rigetto.

Del resto, niente impedisce agli Stati membri di adottare misure intese ad avvertire i consumatori del fatto che una certa partita di pesce è infestata da larve di nematodi morti, nonché a classificare tale partita in una categoria di freschezza più bassa del normale, secondo quanto espressamente previsto dal regolamento n. 103/76.

La Commissione aggiunge che il suo punto di vista è confermato dalle norme internazionali riconosciute dalla Commissione del Codex Alimentarius nell'ambito del programma misto FAO/OMS concernente le norme alimentari applicabili ai filetti surgelati di alcune specie di pesci, da cui risulta che la presenza di nematodi non giustifica necessariamente la conclusione che i prodotti stessi siano difettosi o da scartare.

Da quanto sopra la Commissione deduce che le autorità italiane non hanno motivo per ritenere che rischi per la salute umana si pongono sia per le partite di pesce infestate da nematodi vivi, sia per quelle che presentano nematodi morti, in quanto si ha uno sviluppo di tossicità tanto più rilevante quanto maggiore è la quantità presente di nematodi morti, e che la presenza nel pesce di quantità anche minime di nematodi costituisce fenomeno di insudiciamento del pesce e pertanto una presunzione di pericolo per la salute umana, in quanto il fatto che il pesce sia infestato da nematodi, anche morti, implica che esso ha perso anche in parte il suo valore biologico.

Infatti, il consumo di pesce crudo è del tutto marginale in Italia e l'anisakiasi è oggi praticamente inesistente in tale Stato membro, di modo che una tutela speciale della salute pubblica non è necessaria. D'altra parte, i dati scientifici moderni confermano la non tossicità del pesce infestato da nematodi morti, anche se non è affatto provato che l'ingestione di larve morte, anche in grandi dosi, sia nociva alla salute umana.

b) La Commissione prosegue sostenendo che la Repubblica italiana ha violato il diritto comunitario vietando di fatto, grazie ad un'interpretazione libera e ad un'applicazione rigida della sua normativa nazionale, indistintamente applicabile, attraverso atti amministrativi ad hoc, l'importazione di partite di pesce in provenienza dagli altri Stati membri e dal Regno di Norvegia, per il solo motivo della presenza in esse di larve di nematodi, sia vivi che morti, senza alcun limite quantitativo, potendo essere sufficiente la presenza di una sola larva, e assoggettando queste partite a controlli sistematici alle frontiere.

— Secondo la Commissione, la Repubblica italiana ha violato innanzi tutto gli *artt. 30 e 36* del Trattato CEE che costituiscono parte integrante del *regolamento n. 3796/81*.

A tal riguardo la Commissione ritiene anzitutto che le misure di controllo disposte dal governo italiano costituiscano misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione. Infatti, secondo la giurisprudenza costante (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837,

punto 5 della motivazione), occorre qualificare in tal modo «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

Ora, vietando di fatto l'importazione di prodotti ittici infestati da nematodi, anche morti o in quantità minima, e imponendo controlli sistematici alle frontiere, la Repubblica italiana ostacola l'importazione di prodotti provenienti da altri Stati membri e conformi alle loro regolamentazioni sanitarie.

La Commissione sostiene poi che, trattandosi nella fattispecie di una regolamentazione di uno Stato membro indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e importati, essa è, in via di principio, legittima, in assenza di una normativa comunitaria sui prodotti ittici infestati da larve di nematodi. Tuttavia, secondo la giurisprudenza (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649, punto 8 della motivazione), le misure di questo tipo non devono ostacolare il commercio intracomunitario più di quanto è necessario per rispondere ad esigenze imperative.

Avendo il governo italiano nella fattispecie invocato la tutela della salute, di cui all'art. 36 del Trattato CEE, occorre ricordare che questa disposizione può giustificare solo restrizioni all'importazione che non costituiscono una restrizione dissimulata al commercio intracomunitario. A tal riguardo risulta dalla sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, De Peijper, Racc. pag. 613, punti 16-18 della motivazione, che una normativa o prassi nazionale che possa comportare conseguenze restrittive sulle importazioni è compatibile col Trattato solo nella misura in cui sia

necessaria per una protezione efficace della salute e della vita delle persone e non beneficia pertanto della deroga di cui all'art. 36, quando questo imperativo può essere tutelato in maniera ugualmente efficace mediante misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari.

Ora, secondo la Commissione, le misure restrittive italiane non soddisfano queste condizioni.

Infatti, queste misure non sono indispensabili per la tutela della salute umana, in quanto il rischio sanitario che esse mirano ad evitare è estremamente limitato e riguarda una cerchia molto ristretta di persone. Pertanto, l'infestazione del pesce da parte dei nematodi del tipo «anisakis» è un fenomeno naturale, generalizzato e praticamente inevitabile. Inoltre, solo le larve vive presenterebbero rischi per la salute umana se il pesce fosse consumato crudo, mentre i nematodi morti non sono tossici. Stando così le cose, tenuto conto delle abitudini alimentari in Italia, in cui il consumo di pesce crudo riguarda solo una parte estremamente limitata del mercato, i controlli sanitari italiani molto severi, che portano a respingere prodotti provenienti da altri Stati membri e dalla Norvegia che presentano unicamente nematodi morti, anche in quantità molto ridotta, sono manifestamente esagerati, poiché impediscono praticamente l'importazione di pesce in Italia.

D'altra parte, queste restrizioni non sono affatto insostituibili. Infatti, invece di respingere le partite di pesce alla frontiera o di ordinarne la distruzione, esiste una larga fascia di soluzioni che consente di raggiungere lo stesso risultato, anche con un danno meno grave per gli operatori economici. Per-

tanto, per trattare il pesce, esistono metodi semplici e poco costosi, tali da escludere qualsiasi rischio sanitario, come la cottura, il congelamento, l'affumicazione, la salatura o la marinatura. Inoltre, non tutte le partite di pesce sono destinate al consumatore finale, ma molte servono all'industria ittica di trasformazione ed allora necessariamente sono sottoposte a trattamento.

Pertanto, la Commissione propone le misure alternative seguenti rispetto a quelle previste in Italia.

Nel caso di prodotti ittici contenenti larve vive di nematodi, basta che le autorità sanitarie ne vietino il consumo allo stato crudo, oppure che ne subordinino la commercializzazione ad adeguato trattamento, oppure che ne riservino l'uso alle industrie di trasformazione. Per contro, se il pesce contiene larve morte di nematodi, esso deve essere ammesso al consumo senza riserve, eventualmente con apposite avvertenze al consumatore, al quale spetta in fin dei conti decidere se acquistare o meno un tale tipo di pesce.

A tal proposito, il regolamento n. 103/76 ammette del resto per i pesci la presenza di parassiti quali le larve di nematodi, prescrivendo che se ne tenga conto nella classificazione dei prodotti ittici nelle varie categorie di freschezza, indicate in maniera leggibile su etichette apposte sulle partite, senza tuttavia vietarne la commercializzazione.

La Commissione aggiunge che i controlli sanitari sistematici effettuati in Italia su par-

tite di pesce accompagnate da certificati sanitari emessi da altri Stati membri nonché dalla Norvegia, le cui regolamentazioni nazionali garantiscono pienamente la buona qualità del pesce ed escludono qualsiasi rischio per la salute umana, dovuto alla presenza di larve di nematodi, sono manifestamente incompatibili con l'art. 30 del Trattato CEE.

Infatti, dalla sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, *Biologische Producten*, Racc. pag. 3277, punto 14 della motivazione, risulta che al fine dello snellimento dei controlli nel commercio intracomunitario gli Stati membri non possono procedere a controlli sanitari sistematici all'importazione di merci se questi ultimi sono già stati effettuati nello Stato membro di spedizione e se i risultati dei controlli figurino in certificati sanitari emessi dalle autorità di tale Stato. In tale caso, sono giustificati soltanto controlli per sondaggio, intesi ad accertare la veridicità dei certificati, la loro corretta compilazione ed a prevenire eventuali frodi. Pertanto, il «doppio controllo» nel paese esportatore e nel paese importatore viola il principio della fiducia reciproca tra le autorità sanitarie degli Stati membri e del mutuo riconoscimento dei risultati degli esami e delle analisi di laboratorio, quando le necessità sanitarie possono essere soddisfatte in maniera ugualmente efficace mediante misure meno restrittive degli scambi intracomunitari (v. sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, *Denkavit*, Racc. pag. 3369; sentenza 7 aprile 1981, causa 132/80, *United Foods*, Racc. pag. 995, punto 29 della motivazione).

Infatti, secondo le sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, *Sandoz*, Racc. pag. 2445, punto 18 della motivazione, e 11 maggio 1989, causa 25/88, *Wurmser*, Racc. pag. 1105, punto 18 della motivazione, il principio di

proporzionalità, che è alla base dell'ultima frase dell'art. 36 del Trattato, richiede che la facoltà degli Stati membri di vietare importazioni di prodotti provenienti da altri Stati membri sia limitata a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi di tutela della salute legittimamente perseguiti.

Ora, secondo la Commissione non vi è alcuna proporzionalità tra le misure italiane di cui trattasi e la tutela della salute, dato che le autorità di questo Stato hanno avuto la possibilità di adottare strumenti che, pur garantendo lo stesso grado di protezione sanitaria, sarebbero stati più conformi al principio della libera circolazione delle merci. La presunzione «*juris et de jure*» della tossicità dei nematodi, fatta valere dal governo italiano, è non solo contraddetta dai risultati delle ricerche scientifiche, ma anche incompatibile con la giurisprudenza (sentenza 30 novembre 1983, causa 227/82, van Bennekom, Racc. pag. 3883, punti 39 e 40 della motivazione), secondo cui spetta alle autorità nazionali dimostrare che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi di cui all'art. 36 del Trattato, in particolare che la commercializzazione del prodotto di cui trattasi presenta un rischio serio per la salute pubblica.

Inoltre, risulta chiaramente dalla comunicazione concernente la libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, fatta dalla Commissione il 24 ottobre 1989, che l'importazione e la commercializzazione di un prodotto alimentare legalmente prodotto e commercializzato in un altro Stato membro possono essere ostacolate, qualora non esistano regole armonizzate a livello comunitario, soltanto se la misura può essere giustificata come necessaria per rispettare un'esigenza assoluta, è proporzionata all'obiettivo perseguito e costituisce il

mezzo più idoneo per raggiungere tale obiettivo.

Stando così le cose, la Commissione ritiene che le misure restrittive italiane sono vietate dall'art. 30 e non possono essere giustificate ai sensi dell'art. 36, poiché non sono basate su motivi scientifici che le rendono necessarie o insostituibili e sono pertanto sproporzionate rispetto all'obiettivo della tutela della salute pubblica.

La Commissione continua sottolineando che le misure italiane controverse possono anche costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, incompatibile con l'art. 36 del Trattato CEE. Infatti, queste misure, benché basate su una normativa che si applica indistintamente, colpiscono essenzialmente i prodotti ittici importati. Anche se il telegramma del ministero italiano della Sanità in data 14 ottobre 1987 aveva esteso i controlli sanitari ai prodotti ittici di origine nazionale, è evidente che la produzione nazionale è assoggettata solo a controlli irregolari, in quanto l'amministrazione sanitaria non dispone di mezzi di controllo sufficienti per tutto il pesce commercializzato in Italia, mentre le importazioni di prodotti ittici costituiscono oggetto di controlli sistematici, in quanto queste restrizioni sono più facili da applicare, tenuto conto del numero limitato dei passaggi doganali.

Ora, il fatto che i controlli sono effettuati in maniera più rigorosa per i prodotti importati rispetto alla produzione nazionale, senza che tale differenza di trattamento sia resa necessaria da elementi obiettivi relativi ad eventuali rischi maggiori per la salute pubblica che potrebbero presentare i prodotti ittici

importati rispetto ai prodotti nazionali, si spiega con la volontà delle autorità italiane di introdurre di fatto pratiche protezionistiche destinate a scoraggiare le importazioni di prodotti ittici ed a favorire la pesca nazionale, al fine di aiutare indebitamente un settore in crisi o di rispondere alle aspettative delle lobbies che operano nel settore di cui trattasi.

La Commissione conclude sostenendo che le misure italiane di controllo compromettono gli obiettivi che sono alla base del regolamento n. 3796/81, intesi ad assicurare il funzionamento armonioso dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, modificando senza necessità il flusso delle importazioni destinate al suo territorio, perturbando così gravemente i mercati dei prodotti ittici in Europa e causando danni rilevanti agli operatori economici di tale settore.

— La Commissione ritiene che la Repubblica italiana ha poi violato la *direttiva 83/643/CEE* soprammenzionata, la quale, al fine di facilitare i controlli e le formalità amministrative alle frontiere, prevede che i controlli debbano aver luogo per sondaggio, salvo circostanze debitamente giustificate.

Ora, la Repubblica italiana ha introdotto, nel 1987, e continua ad effettuare controlli sanitari sistematici sulle partite di prodotti ittici provenienti da altri Stati membri e dalla Norvegia, senza che questo comportamento sia giustificato da ragioni scientifiche obiettive. Inoltre, la Repubblica italiana ha violato l'art. 9 di questa direttiva non informando la Commissione prima di applicare un nuovo

controllo e non vigilando affinché le misure adottate al fine di facilitare il passaggio alle frontiere non fossero rese inoperanti dall'applicazione di questo nuovo controllo. Infine, la trasposizione stessa di questa direttiva da parte della Repubblica italiana non è esente da critiche, poiché in conformità ai decreti ministeriali nn. 454 del 1988 e 47 del 1990, la percentuale delle partite da sottoporre a controllo non deve mai essere inferiore al 10%, il che supera ampiamente i limiti di un controllo a sondaggio, e tale percentuale può essere discrezionalmente elevata se sussistono motivi di sospetto o ragioni cautelari, cosa che apre la strada ad ogni genere di abuso.

— La Commissione sostiene che la Repubblica italiana ha in terzo luogo violato il *regolamento n. 1691/73* soprammenzionato.

In particolare, l'art. 15, n. 2, dell'accordo allegato a questo regolamento è stato violato in quanto le misure italiane di controllo sanitario hanno avuto come effetto di ostacolare indebitamente gli scambi commerciali tra l'Italia e la Norvegia nel settore dei prodotti della pesca. Inoltre, gli artt. 13 e 20 di tale accordo si limitano a trasporre il principio degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE e sono stati pertanto anch'essi trasgrediti nella fattispecie.

c) La Commissione in base a quanto sopra esposto conclude nel senso che, per conformarsi al diritto comunitario, la Repubblica italiana deve non solo adottare un atto che ponga fine ai controlli sistematici sulle importazioni di pesce ed altri prodotti ittici

in provenienza da altri Stati membri e dalla Norvegia, ma anche modificare la sua normativa di base, in particolare l'art. 5 della legge n. 283 del 1962, in modo che la presenza di nematodi non costituisce più di per sé insudiciamento del pesce, e l'art. 3 del decreto ministeriale n. 454 del 1988, modificato dal decreto ministeriale n. 47 del 1990, nel senso che i controlli a sondaggio devono essere effettuati entro limiti più ragionevoli di quanto prevede la normativa attuale.

2. Nel controricorso, il *governo italiano* ritiene che il ricorso della Commissione è infondato.

a) Il governo convenuto respinge anzitutto l'affermazione della Commissione secondo cui le misure di controllo controverse costituiscono pratiche protezionistiche.

Infatti, né la normativa italiana né la sua applicazione concreta determinano una discriminazione tra i prodotti nazionali e i prodotti importati. Pertanto, i controlli effettuati dalle autorità veterinarie sul pesce e sui prodotti ittici freschi e congelati di origine italiana avvengono quotidianamente e si estendono a tutta la produzione nazionale. La Commissione ha del resto riconosciuto essa stessa che il controllo italiano in materia di larve di nematodi è stato esteso ai prodotti della pesca nazionale.

b) Il governo italiano fa presente poi che, in conformità all'art. 5 della legge n. 283 del 1962, partite di prodotti ittici che presentano larve di nematodi viventi o devitalizzati non possono essere commercializzati. La Commissione ritiene giustamente che, in mancanza di una normativa comunitaria sui prodotti ittici infestati da nematodi, occorre

applicare il principio generale dell'art. 6, n. 5, del regolamento n. 103/76 come modificato.

Infatti, occorre tener conto nella fattispecie della direttiva del Consiglio 22 luglio 1991, 91/493/CEE (GU L 268, pag. 15), che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca. Pertanto, il punto V del capitolo IV dell'allegato di tale direttiva, intitolato «Disposizioni relative ai parassiti», precisa quanto segue:

«1. Durante la produzione e prima dell'immissione sul mercato per il consumo umano, i pesci e i prodotti ittici devono essere sottoposti ad un controllo visivo per la ricerca e l'asportazione dei parassiti visibili. I pesci o le parti di pesci che presentano manifestamente parassiti e che sono asportati non devono essere immessi sul mercato per il consumo umano. (...)

2. I pesci e i prodotti ittici di cui al punto 3 destinati ad essere consumati tal quali devono essere inoltre sottoposti ad un trattamento di congelazione a temperatura pari o inferiore a -20° all'interno del pesce per almeno 24 ore, trattamento che deve essere eseguito sul prodotto crudo o sul prodotto finito.

3. I pesci e i prodotti ittici seguenti sono soggetti alle condizioni di cui al punto 2:

a) i pesci che vanno consumati crudi o praticamente crudi, come le aringhe giovani (maatje);

b) le specie seguenti devono essere sottoposte ad un trattamento di affumicatura a freddo durante il quale la temperatura all'interno del pesce è inferiore a 60°:

— aringhe

— sgombri

— spratti

— salmoni selvatici dell'Atlantico o del Pacifico;

c) le aringhe marinate e/o salate se il trattamento praticato non garantisce la distruzione delle larve di nematodi».

che presenta larve di nematodi deve sempre essere escluso dalla commercializzazione per il consumo umano, in quanto le larve morte infettano anche il prodotto e devono portare al suo ritiro dal mercato.

Il governo italiano ne deduce che la sua normativa e le misure di controllo effettuate costituiscono un'applicazione anticipata della direttiva 91/493 soprammenzionata. Infatti, i prodotti che presentano larve di nematodi, anche devitalizzate, sono bloccati alla frontiera, tenuto conto non solo del loro carattere antigenico, ma anche della loro tossicità non trascurabile, allo stato delle attuali e non ancora esaustive conoscenze scientifiche. Questa tossicità è del resto tanto più rilevante quanto maggiore è la quantità di nematodi devitalizzati ed è del resto normale respingere in blocco un partita infestata solo in parte, in quanto il controllo non può essere effettuato pesce per pesce.

Ne deriva che l'Italia non ha affatto violato il diritto comunitario. Infatti, l'eventuale conformità del prodotto di cui trattasi alle regole dello Stato di produzione non è sufficiente a renderlo commerciabile anche in un altro Stato, quando, come nella fattispecie, la normativa comunitaria stessa autorizza, o impone, un maggior rigore e, in ogni modo, i controlli vengono giustificati da evidenti esigenze di tutela della salute pubblica. Del resto, quantomeno la Repubblica federale di Germania ha adottato misure simili a quelle esistenti in Italia.

Secondo il governo convenuto, ne deriva che il prodotto deve essere privo di parassiti visibili, siano essi vivi o morti, ed eventuali parassiti non visibili all'esame devono essere neutralizzati. Stando così le cose il prodotto

c) Il governo convenuto sostiene inoltre che è erroneo pretendere che le misure italiane di controllo siano tali da impedire praticamente l'importazione di prodotti ittici provenienti

da altri Stati membri e dalla Norvegia, in quanto sono state respinte solo talune partite di prodotti ittici che presentano larve di nematodi e pertanto sono inadatte al consumo.

Inoltre, se, normalmente, i controlli devono essere effettuati a sondaggio, è legittimo prevederne l'intensificazione in caso di sospetti relativi a taluni prodotti (v., in particolare, la direttiva 83/643/CEE, soprarmenzionata e la sentenza 18 febbraio 1986, causa 35/84, Commissione/Italia, Racc. pag. 545, punto 11 della motivazione). Ora, nella fattispecie, le autorità italiane hanno constatato che molte partite di prodotti ittici non erano conformi alla normativa comunitaria e pertanto sono state respinte. Tuttavia, i controlli non sono mai stati sistematici e la Commissione ha fatto valere nel suo ricorso situazioni non significative.

Stando così le cose, le misure italiane sono state proporzionate all'obiettivo di tutela della salute pubblica e i suggerimenti della Commissione relativi all'adozione in Italia di misure alternative e meno restrittive non sono accettabili. Pertanto, gli usi gastronomici italiani e la diffusione di abitudini diverse in tale Stato rendono inaccettabile un semplice divieto di consumo del pesce crudo. Inoltre, un semplice avvertimento dei consumatori è insufficiente quando si tratta di un prodotto infetto e pericoloso. Del resto, l'Italia riconosce i certificati sanitari redatti dal paese di origine del prodotto, con riserva delle disposizioni della direttiva 91/493 secondo cui la presenza di parassiti visibili o manifestamente estirpati rende il prodotto inadatto al consumo umano.

3. Nella replica la Commissione constata anzitutto che la Repubblica italiana non si

difende praticamente a proposito della violazione fatta valere della direttiva 83/643 e del regolamento n. 1691/73. Per il resto, il governo convenuto non contesta i dati scientifici presentati dalla Commissione.

La Commissione respinge quindi gli argomenti svolti dall'Italia nel controricorso.

a) Innanzi tutto essa precisa che le misure incriminate, benché indistintamente applicabili, colpiscono in primo luogo le merci importate e costituiscono pertanto un mezzo di discriminazione arbitraria, incompatibile con l'art. 36 del Trattato CEE.

b) In secondo luogo, essa sostiene che la direttiva 91/493 pubblicata dopo la presentazione del ricorso, la quale riprende in gran parte il contenuto della proposta di regolamento 28 febbraio 1988, modificata il 28 settembre 1989, menzionata dalla Commissione, deve essere stata adottata dagli Stati membri solo entro il 1° gennaio 1993. Ora, una direttiva può produrre effetti obbligatori per i suoi destinatari solo alla scadenza del termine fissato per la sua trasposizione (v. sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, Racc. pag. 1629, punto 43 della motivazione) e la Commissione per di più non è stata informata dal governo italiano del fatto che quest'ultimo aveva già trasposto tale direttiva.

Ad ogni modo, anche supponendo che la direttiva 91/493 soprarmenzionata abbia innovato rispetto alla situazione precedente, essa riguarda solo il futuro e non può legittimare a posteriori un comportamento incompatibile con il diritto comunitario, di modo che l'inadempimento dell'Italia rimane accertato per il passato.

Inoltre, il governo italiano si riferisce ingiustamente al capitolo IV dell'allegato di tale direttiva il quale riguarda le «disposizioni particolari della manipolazione dei prodotti della pesca negli stabilimenti a terra» ed è quindi esterno ai controlli alle frontiere, di cui trattasi nella fattispecie.

Per il resto, l'affermazione del governo italiano secondo cui tale direttiva prevede che un prodotto infestato debba essere escluso è priva di qualsiasi fondamento. Infatti, dal capitolo IV sezione V, punto 1 dell'allegato a tale direttiva risulta che i controlli riguardano solo i parassiti visibili, mentre in biologia le larve di nematodi del tipo «anisakis» sono considerate invisibili, e ad ogni modo questi controlli sono sottoposti ad una normativa comunitaria e devono essere effettuati negli stabilimenti a terra, ma non alla frontiera. I punti 2 e 3 di questa sezione prevedono un trattamento mediante congelamento per taluni tipi di prodotti ittici, misure che la Commissione ha del resto suggerito nella fattispecie.

Inoltre, l'art. 3, n. 1, lett. d) della direttiva 91/493, prevede un controllo visivo per campionatura, per la ricerca dei parassiti visibili.

Infine, ai sensi dell'art. 9 di tale direttiva, la direttiva 89/662 si applica ai prodotti della pesca. Ora quest'ultima direttiva abolisce i controlli alle frontiere e l'art. 3 stabilisce che i controlli sanitari sono effettuati, di regola, nello Stato di origine della merce.

c) In terzo luogo, la Commissione sottolinea che la tesi del governo italiano secondo cui i controlli controversi sono giustificati nei confronti della protezione della salute dei consumatori, è erronea in quanto essa presuppone un pericolo che è nella fattispecie inesistente e fa sorgere misure di protezione del tutto sproporzionate.

4. Nella controplica il *governo italiano* precisa che il ministero della Sanità ha adottato la circolare 11 marzo 1992, n. 10, contenente direttive e raccomandazioni in merito alla presenza di larve di *anisakis* nel pesce e pubblicata nella GURI 1992, n. 62.

Tale circolare prevede in sostanza che

«— bisogna garantire l'uniforme e corretta applicazione su tutto il territorio nazionale dei controlli ispettivi;

— l'*anisakis* non ha avuto finora, in Italia, una patologia significativa;

— l'*anisakis* è pericoloso se le larve sono vive, non se sono morte;

— l'*anisakis* riguarda soprattutto alcune specie di pesci e le larve si annidano di norma nella cavità celomatica del pesce vivo, trasferendosi nel tessuto muscolare dopo la morte del pesce: «una pronta eviscerazione può rappresentare un

importante intervento di prevenzione nella parassitosi umana»;

cazione alimentare, dovrà essere data divulgazione a tale indirizzo».

- è raccomandabile una tempestiva eviscerazione da parte di pescatori ed operatori che manipolano pesce fresco;
- secondo la direttiva comunitaria sopracitata prima dell'immissione al consumo il prodotto deve essere sottoposto "a controllo visivo per campionatura e per la ricerca di parassiti visibili": se vi è presenza manifesta di parassiti, il prodotto non può essere immesso al consumo;
- le modalità di controllo devono essere stabilite dalla Commissione delle Comunità europee; in attesa di tali disposizioni, il pesce fresco o refrigerato specie quello a rischio, deve essere sottoposto a "un campionamento a sondaggio statisticamente significativo con esame visivo del pesce previa apertura della cavità celomatica";
- va distrutto il prodotto che presenta "un aspetto repellente o ripugnante", altrimenti il prodotto deve essere bonificato o risanato con particolari trattamenti che assicurano la devitalizzazione delle larve;
- saranno adottati provvedimenti per impedire l'uso di "preparazioni a base di pesce crudo o praticamente crudo" a livello di ristorazione pubblica o collettiva e, nell'ambito di campagne di edu-

Il governo convenuto ritiene che la causa in corso non ha più alcuna ragione di proseguire e invita la Commissione a valutare l'opportunità di recedere dal ricorso, tanto più che le censure della ricorrente riguardavano essenzialmente il periodo 1987/1988. Infatti, la circolare soprammenzionata ha chiarito la situazione, precisando i limiti ai quali i controlli sanitari sono assoggettati. Essa conferma che l'Italia non ha mai violato gli obblighi che ad essa incombono in virtù del diritto comunitario, poiché i controlli hanno sempre rivestito un carattere occasionale, raggiungendo percentuali accettabili nel loro insieme, e solo partite di pesce contaminate sono state respinte alle frontiere.

#### IV — Risposta della Commissione al quesito posto dalla Corte

La Corte ha chiesto alla Commissione di rispondere al seguente quesito:

«Poiché il governo italiano ha sostenuto, nella fase scritta del procedimento, che una normativa analoga a quella italiana esisteva in almeno un altro Stato membro, la Commissione è pregata di illustrare, per sommi capi, il contenuto delle normative vigenti nei vari Stati membri con riferimento al controllo sanitario del pesce».

Nella sua risposta la Commissione, dopo aver rilevato che numerose normative nazionali avevano un carattere generale in quanto

riguardano tutte le derrate alimentari, ha sottolineato che nessuna di queste normative assoggettava all'epoca attuale il pesce ad un controllo alle frontiere del tipo di quello previsto dalla normativa italiana controversa.

— In Belgio è vietato importare, commercializzare, trasformare o detenere pesce che non è stato marchiato a seguito dell'esame sanitario, della perizia o del controllo sanitario. A fianco al controllo dello stato sanitario, della freschezza, dell'integrità e della temperatura del pesce, il perito, se lo ritiene utile, può procedere ad un esame chimico, parassitologico, microbiologico o altro ancora del prodotto. Le partite di pesce importate devono essere accompagnate da un certificato di salubrità nella debita forma e viaggiare in imballaggi particolari provvisti di un marchio attestante che il controllo è stato effettuato nel paese di origine; essi sono inoltre assoggettati ad un controllo sanitario nel luogo di destinazione. La normativa belga non contiene disposizioni specifiche relative alla presenza di parassiti nel pesce.

— La Danimarca vieta la vendita, la conservazione, la trasformazione e il trasporto di pesce di cattiva qualità. Se l'autorità di controllo ritiene che il pesce è inadatto ad consumo umano, appone un'etichetta prevista a tal riguardo sull'imballaggio del prodotto di cui trattasi. Queste norme si applicano anche ai prodotti importati. Non esistono norme specifiche concernenti l'infestazione del pesce da parte di parassiti.

— In conformità alla normativa francese, tutte le derrate importate devono costituire oggetto di un'ispezione sanitaria e qualitativa

da parte degli agenti dei servizi veterinari specializzati ed essere accompagnate da documenti attestanti la loro conformità alle norme francesi; le derrate non conformi sono respinte e quelle che vengono riconosciute contaminate, tossiche o che presentano un rischio per la salute sono sequestrate e distrutte. In particolare, l'importazione di partite di pesce è subordinata ad un controllo sanitario ed alla presentazione di un certificato di salubrità redatta nel paese di origine del prodotto; il controllo sanitario comporta il prelievo di campioni che vengono analizzati in laboratorio. Nessuna norma specifica è prevista per quanto riguarda i parassiti. La Commissione sottolinea che questa disciplina non ha mai creato ostacoli ingiustificati all'atto del passaggio delle merci alla frontiera.

— In Germania la commercializzazione di pesce infestato da parassiti è vietata e le singole unità di prodotti della pesca infestate da nematodi vivi o morti devono essere eliminate o distrutte. La commercializzazione di pesce non eviscerato o contenente nematodi è passibile di sanzioni penali, salvo per l'aringa, che può essere venduta intera, a condizione che l'eventuale presenza di nematodi sia segnalata. Analisi sanitarie sono previste partendo da campioni prelevati sulle partite destinate al mercato tedesco. Se dall'analisi, effettuata mediante un'esame visivo su un tavolo luminoso o mediante un'esame chimico, risulta la presenza di più di un nematode per chilogrammo nel primo caso e di più di tre nematodi per chilogrammo nella seconda ipotesi, il prodotto si presume infestato e la partita deve essere respinta. Queste regole si applicano anche al pesce importato.

La Commissione precisa che i problemi di controllo alle frontiere sollevati da tale nor-

mativa hanno obbligato tale istituzione ad avviare una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica federale di Germania. Tuttavia, nel 1991, una soluzione soddisfacente è stata trovata, in quanto i metodi e i criteri di analisi sono stati rivisti in modo da non ostacolare la libera circolazione delle merci, gli interventi delle autorità sanitarie sono limitati ai soli casi di presenza manifesta di nematodi vivi e l'etichettatura nonché la classificazione selettiva del pesce vengono applicate, così che la procedura d'infrazione ha potuto essere archiviata.

— In base alla normativa ellenica, l'importazione e la commercializzazione di pesce sono vietate, in particolare a causa della presenza di vermi nel pesce. La partita di pesce infestato viene confiscata, distrutta o utilizzata eventualmente per l'alimentazione animale.

— La Commissione dichiara di non disporre di informazioni pertinenti sulla normativa relativa al controllo sanitario del pesce nella Repubblica d'Irlanda; si può tuttavia escludere l'esistenza di norme specifiche sulla presenza di nematodi nel pesce che costituiscono ostacoli alla libera circolazione delle merci.

— Nel Lussemburgo, non esiste alcuna normativa ad hoc concernente la presenza di parassiti nel pesce.

— La normativa sanitaria olandese non ha mai ostacolato le importazioni di pesce proveniente da altri Stati membri. Un'ordinanza del 1984 impone il congelamento a -20° delle

aringhe al fine di distruggere i parassiti. Pertanto, ogni rischio di ingestione di larve vive all'atto del consumo di «maatjes» è circoscritto.

— In Portogallo, la normativa relativa al controllo sanitario del pesce destinato al consumo umano prevede il ritiro immediato dei prodotti «ripugnanti», in particolare di quelli portatori di parassiti. Gli ispettori sanitari possono anche procedere ad analisi di laboratorio prelevando campioni sulle partite controllate. Un controllo sanitario particolarmente approfondito viene effettuato quando più del 5% dei campioni sono portatori di parassiti. Queste regole valgono anche per i prodotti importati.

— Nel Regno Unito, le «Imported Food Regulations» fissano i criteri di controllo sanitario di tutte le derrate alimentari importate e precisano che le derrate improprie al consumo umano sono distrutte dalle autorità veterinarie competenti dopo aver costituito oggetto di una procedura speciale di controllo. Per contro, non esiste alcuna normativa ad hoc per i prodotti della pesca infestati da nematodi.

— La normativa spagnola prevede un sistema di classificazione del pesce e dei prodotti della pesca: la categoria «D» comprende i prodotti contenenti agenti patogeni ad alto rischio, e questi prodotti devono essere immediatamente distrutti. I prodotti importati devono essere conformi alla normativa spagnola e accompagnati da un certificato che dimostri che il pesce è stato assoggettato ad un controllo sanitario nel paese di origine. I servizi sanitari spagnoli sono incaricati del

controllo e del rispetto di queste norme. Non esiste alcuna disciplina specifica relativa ai nematodi.

## V — Fase orale del procedimento

All'udienza del 12 gennaio 1993, l'avvocato generale ha interrogato la Commissione sulla questione se, tenuto conto della formulazione dell'art. 2 dell'accordo tra la CEE e la Norvegia, i prodotti della pesca non fossero esclusi dal campo di applicazione di tale accordo. Il presidente della Corte ha autorizzato la Commissione a rispondere a tale quesito entro due settimane ed ha riservato alla Repubblica italiana il diritto di presentare le sue osservazioni su questa risposta entro due settimane a decorrere da quest'ultima.

1. La *Commissione* ha risposto che, anche se tale accordo esclude i prodotti agricoli dal regime doganale favorevole che esso prevede, risulta tuttavia dall'art. 15 di questo accordo, in particolare dal n. 2, che le parti contraenti favoriscono lo sviluppo armonioso degli scambi di prodotti agricoli e che si astengono dall'introdurre, in materia veterinaria, sanita-

ria e fitosanitaria, nuove misure aventi per effetto di ostacolare indebitamente questi scambi. Stando così le cose, la Commissione ha giustamente addebitato nella fattispecie alla Repubblica italiana di aver violato l'art. 15, n. 2, dell'accordo con la Norvegia.

2. Relativamente a questa risposta della Commissione, il *governo italiano* ha fatto notare che questo accordo non si applicava agli scambi di prodotti agricoli per i quali le parti contraenti si erano limitate ad esprimere l'intenzione di favorirne lo sviluppo ed impegnarsi a superare le difficoltà che potevano sorgere a tal riguardo: ora, disposizioni di questo tipo non possono giustificare un ricorso per inadempimento. Inoltre, l'art. 15, n. 2, fatto valere dalla Commissione, si riferisce solo a «nuove misure», mentre nella fattispecie le autorità italiane non hanno adottato alcuna misura di questo tipo. Stando così le cose, il ricorso non è fondato, in particolare, per quanto riguarda le importazioni di pesce norvegese.

F.A. Schockweiler  
giudice relatore