SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
16 novembre 2000 *

Nel procedimento C-37/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dallo Hoge Raad der Nederlanden (Paesi Bassi), nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

Roelof Donkersteeg,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109, pag. 8), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE (GU L 81, pag. 75),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann (relatore), presidente di sezione, J.-P. Puissochet e dalla signora F. Macken, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo olandese, dal signor M.A. Fierstra, capo del servizio «Diritto europeo» presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo danese, dal signor J. Molde, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo britannico, dal signor J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor N. Green, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori H. van Lier, consigliere giuridico, C. Van der Hauwaert, membro del servizio giuridico, e M. Schotter, funzionario nazionale distaccato presso tale servizio, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Donkersteeg, rappresentato dall'avv. D. van Niel, del foro di Utrecht, del governo olandese, rappresentato dal signor M.A. Fierstra, del governo danese, rappresentato dal signor J. Molde, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor J.E. Collins, e della Commissione, rappresentata dai signori H. van Lier e C. van der Hauwaert, all'udienza del 9 marzo 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 aprile 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 5 gennaio 1999, giunta alla Corte il 10 febbraio successivo, lo Hoge Raad der Nederlanden ha proposto, in forza dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 109, pag. 8), come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE (GU L 81, pag. 75; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nel corso di un procedimento penale a carico del signor Donkersteeg, accusato di non disporre nella propria azienda agricola di impianti di disinfezione delle calzature e di non aver fatto vaccinare i suini presenti nella stessa azienda contro la malattia di Aujeszky.

La normativa comunitaria

3 Ai sensi dell'art. 1, punto 1, della direttiva, per «specificazione tecnica» s'intende «la specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili ad un prodotto per

quanto riguarda la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marchiatura e l 'etichettatura nonché i metodi e procedimenti di produzione per i prodotti agricoli ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1 del trattato (...)».

4 L'art. 1, punto 5, della direttiva definisce «regola tecnica» «le specificazioni tecniche, comprese le disposizioni che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria *de jure* o *de facto*, per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, ad eccezione di quelle fissate dalle autorità locali».

5 Ai sensi dell'art. 1, punto 7, la nozione di «prodotto» comprende segnatamente «i prodotti agricoli».

6 L'art. 8, n. 1, primo comma, della direttiva dispone:

«Gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica, salvo che si tratti di una semplice trasposizione integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa; essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto. (...)».

7 Secondo la definizione di cui all'art. 1, punto 2, della direttiva, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 marzo 1994, 94/10/CE, recante seconda modifica sostanziale della direttiva 83/189 (GU L 100, pag. 30), una «specificazione tecnica» è «una specificazione che figura in un documento

che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto (...) Il termine 'specificazione tecnica' copre anche i metodi e i procedimenti di produzione relativi ai prodotti agricoli a titolo dell'articolo 38, paragrafo 1 del trattato, (...) quando abbiano un'incidenza sulle caratteristiche di questi ultimi».

La legislazione olandese

8 L'art. 2, n. 1, della Verordening minimumeisen varkenshouderij 1993 (decreto relativo ai requisiti minimi per la suinicoltura; in prosieguo: il «decreto RMS»), adottato il 2 dicembre 1992 ed entrato in vigore il 4 settembre 1993, recita come segue:

«L'imprenditore deve curare che nella sua azienda siano installati uno o più recipienti di disinfezione ovvero impianti di pulitura adeguati, atti alla disinfezione di calzature».

9 L'art. 2, n. 1, della Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky 1993 (decreto relativo alla lotta contro la malattia d'Aujeszky; in prosieguo: il «decreto LMA»), adottato il 9 giugno 1993 ed entrato in vigore il 4 settembre 1993, dispone:

«Ogni imprenditore è tenuto a far vaccinare i suini presenti nella propria azienda contro la malattia d'Aujeszky, conformemente al piano di vaccinazione fissato dal dipartimento su proposta dell'ente competente, per le specie animali interessate e per le varie zone».

10 Le autorità nazionali hanno fissato tale piano di vaccinazione, che è stato approvato dalla Commissione. Ai sensi delle disposizioni di detto piano, i suini da ingrasso devono essere vaccinati tra la decima e la sedicesima settimana di vita; se le condizioni particolari dell'azienda lo richiedono, una seconda vaccinazione deve essere effettuata quattro settimane dopo la prima.

La causa principale e le questioni pregiudiziali

11 Il signor Donkersteeg è perseguito penalmente per aver violato le norme olandesi relative all'allevamento dei suini. É in particolare perseguito per le seguenti infrazioni:

— in primo luogo, per non aver ottemperato, il 22 marzo 1995, quale imprenditore ai sensi del decreto RMS, all'obbligo di curare che nella sua azienda fossero installati uno o più recipienti di disinfezione ovvero impianti di pulitura adeguati, atti alla disinfezione delle calzature, e,

— in secondo luogo, per non aver ottemperato, nel corso di un periodo compreso all'incirca tra il 1° dicembre 1994 e il 22 marzo 1995, quale imprenditore ai sensi del decreto LMA, all'obbligo di far vaccinare contro la malattia di Aujeszky i suini presenti nella sua azienda, conformemente al piano adottato a tal fine.

12 Annullando una sentenza di primo grado pronunciata in contumacia, il Gerechtshof te Arnhem (Paesi Bassi) ha condannato in appello il signor Donkersteeg segnatamente per le due infrazioni citate al punto precedente.

13 Il signor Donkersteeg ha interposto ricorso per cassazione contro tale sentenza davanti allo Hoge Raad der Nederlanden facendo valere, per quanto riguarda le due infrazioni, che, conformemente alla sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-194/94, CIA Security International (Racc. pag. I-2201), il Gerechtshof te Arnhem non avrebbe dovuto dichiarare punibili i fatti contestati, dato che le disposizioni della normativa nazionale servite di base al procedimento penale non erano state comunicate alla Commissione ai sensi della direttiva.

14 Ciò posto, lo Hoge Raad der Nederlanden ha deciso di sospendere il procedimento e di porre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1 della direttiva 83/189 debba essere interpretato nel senso che la disposizione (...) dell'art. 2, n. 1, del decreto 1993, relativo ai requisiti minimi per la suinicoltura, che recita: "L'imprenditore deve curare che nella sua azienda siano installati uno o più recipienti di disinfezione ovvero impianti di pulitura adeguati, atti alla disinfezione di calzature", vada considerata come una regola tecnica ai sensi della detta direttiva.

2) Se l'art. 1 della direttiva 83/189 debba essere interpretato nel senso che la disposizione (...) dell'art. 2, n. 1, del decreto 1993, relativo alla lotta contro la malattia di Aujeszky, che recita: "Ogni imprenditore è tenuto a far vaccinare i suini presenti nella propria azienda contro la malattia d'Aujeszky, conformemente al piano di vaccinazione fissato dal dipartimento su proposta dell'ente competente, per le specie animali interessate e per le varie zone", vada considerata come una regola tecnica ai sensi della detta direttiva.

3) Qualora il progetto di una regola tecnica ai sensi della direttiva 83/189 non sia comunicato alla Commissione conformemente agli artt. 8 e 9 della stessa, se ciò comporti poi l'inapplicabilità di tale disposizione qualora la stessa, nella fattispecie, configuri un ostacolo agli scambi commerciali o alla libera

circolazione delle merci, ovvero se si debba ritenere che una disposizione del genere debba essere disapplicata qualora la stessa, in linea di principio, indipendentemente dal caso di specie, abbia o possa avere l'effetto di ostacolare gli scambi commerciali.

4) Qualora la questione sub 2) debba essere risolta in senso affermativo, se poi il fatto che il piano olandese di lotta alla malattia di Aujeszky nei maiali sia stato approvato dalla Commissione delle Comunità europee per il 1996 abbia conseguenze ai fini della questione dell'applicabilità nel caso in esame dell'art. 2, n. 1, del decreto relativo alla lotta contro la malattia di Aujeszky. In caso di soluzione affermativa, quali siano tali conseguenze».

Sulla prima questione

15 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se una disposizione, come quella in causa, che prescrive l'esistenza di uno o più recipienti di disinfezione delle calzature o di adeguati impianti di pulitura delle stesse nelle aziende suinicole, costituisca, ai sensi della direttiva, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

16 Il governo olandese fa valere che l'art. 2, n. 1, del decreto RMS non configurerebbe una «specificazione tecnica» ai sensi della direttiva. Infatti, tale articolo non riguarderebbe le caratteristiche richieste del prodotto e non si tratterebbe neppure di una disposizione riguardante un metodo di produzione, dato che detta disposizione non fisserebbe alcun requisito per l'ingrassamento, la riproduzione o l'allevamento dei suini.

17 Il governo danese sostiene che il decreto RMS non conterrebbe alcuna prescrizione relativa ai suini allevati nelle aziende considerate dallo stesso e perciò non definirebbe le caratteristiche richieste di un prodotto. Esso aggiunge

che, anche se il suino è un prodotto agricolo, detto decreto non si riferirebbe neppure ai metodi e procedimenti di produzione dato che non pregiudicherebbe la facoltà di porre legalmente in vendita i suini allevati nelle aziende dallo stesso considerate. Inoltre, i metodi e procedimenti di produzione previsti nel piano nazionale dovrebbero avere un'incidenza diretta o indiretta sulle caratteristiche di tali prodotti per poter essere considerati specificazioni tecniche ai sensi della direttiva.

18 Secondo il governo britannico, il decreto RMS non definirebbe le caratteristiche di alcun prodotto, sia esso suino d'allevamento o da carne. Detto decreto si limiterebbe a stabilire le regole applicabili all'imprenditore stesso. Inoltre, la disciplina in causa fisserebbe, sì, i requisiti igienici per la suinicoltura, ma non stabilirebbe alcun requisito applicabile alla produzione vera e propria di suini.

19 Quanto alla Commissione, essa fa valere che il decreto RMS non potrebbe essere considerato una specificazione tecnica, per il motivo che esso non fisserebbe metodi né procedimenti di produzione per i prodotti agricoli, ai sensi dell'art. 1, punto 1, della direttiva. La disposizione di cui trattasi costituirebbe una delle numerose misure d'igiene imposte dal decreto RMS alle aziende suinicole, misure che non sarebbero connesse alla vera e propria produzione del prodotto agricolo in esame. Inoltre, i metodi e procedimenti di produzione potrebbero venir considerati specificazioni tecniche nel senso della direttiva solo in quanto abbiano un effetto sensibile sulle caratteristiche del detto prodotto. Nella causa in esame, l'obbligo riguardante gli impianti di disinfezione non produrrebbe effetti sulle caratteristiche del prodotto agricolo.

20 A tale riguardo, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 1, punto 7, della direttiva la nozione di «prodotto» comprende sia i prodotti industriali sia quelli agricoli e che, ai sensi del punto 1 della stessa disposizione, nella versione applicabile alla fattispecie, la direttiva intende per «specificazione tecnica» una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto nonché, per quanto riguarda i prodotti agricoli, i metodi e procedimenti di produzione di tali prodotti.

21 Orbene, come hanno rilevato i governi olandese, danese e britannico, nonché la Commissione, l'art. 2, n. 1, del decreto RMS non contiene una regola che definisca una «caratteristica richiesta» dei prodotti agricoli in esame. Esso non dà neppure una definizione di «metodo» o di «procedimento» di produzione di tali prodotti. La Commissione sostiene infatti a giusto titolo che detta disposizione nazionale, poiché richiede solo che siano presenti nell'azienda suinicola recipienti di disinfezione o apparecchi di pulitura adeguati per la disinfezione delle calzature, non riguarda la produzione propriamente detta del prodotto agricolo considerato.

22 Si deve perciò constatare che una disposizione come quella che compare all'art. 2, n. 1, del decreto RMS non costituisce una specificazione tecnica ai sensi dell'art. 1, punto 1, della direttiva e che, di conseguenza, detta disposizione nazionale non può costituire una regola tecnica ai sensi della direttiva.

23 Ciò posto, occorre risolvere la prima questione pregiudiziale dichiarando che una disposizione, come quella in causa, che prescrive la presenza di uno o più recipienti di disinfezione delle calzature o di adeguati impianti di pulitura delle stesse nelle aziende suinicole, non costituisce, ai sensi della direttiva, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

Sulla seconda questione

24 Con la seconda questione, il giudice di rinvio domanda se una disposizione, come quella di cui trattasi, la quale prescrive che ogni imprenditore è tenuto a far vaccinare i suini presenti nella sua azienda contro la malattia di Aujeszky, costituisca, ai sensi della direttiva, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

25 Il governo olandese sostiene che la disposizione di cui trattasi non potrebbe considerarsi una regola tecnica ai sensi della direttiva. Infatti, essa sarebbe volta ad assicurare che i suini non siano affetti dal virus della malattia di Aujeszky. Un obbligo di vaccinazione non avrebbe alcuna relazione con le caratteristiche richieste di un prodotto. Potrebbe darsi che un suino, pur non vaccinato, non sia affetto da detto virus. Facendo vaccinare i suoi suini, l'imprenditore non farebbe che scongiurare il rischio che questi si infettino col virus di Aujeszky ed eviterebbe così determinate restrizioni riguardanti l'esportazione dei suini infetti. Tuttavia, l'assenza di vaccinazione, ossia l'inosservanza della regola in causa, non restringerebbe assolutamente la legittima facoltà di porre in vendita o di utilizzare un suino che non sia stato vaccinato contro la malattia di Aujeszky.

26 Il governo britannico fa valere che il decreto LMA non potrebbe considerarsi una regola tecnica ai sensi dell'art. 1, punto 5, della direttiva. Da un lato, questo governo ritiene che, anche ammettendo che un obbligo di vaccinazione incida sulle caratteristiche del prodotto, dal momento che i suini così vaccinati fornirebbero una carne sana, quest'obbligo non definirebbe tuttavia in modo specifico le caratteristiche del prodotto stesso. Inoltre, quest'obbligo non riguarderebbe i metodi o procedimenti di produzione. Esso mirerebbe a portare e a mantenere a un livello accettabile la salute dei suini allevati nelle aziende specializzate.

27 D'altra parte, il governo britannico sostiene che la disposizione in causa avrebbe sì un carattere obbligatorio sul piano dell'allevamento suino, ma non presenterebbe un legame sufficientemente diretto con la messa in commercio e l'utilizzo del prodotto, così da poter essere qualificata come regolamentazione tecnica. Essa si rapporterebbe a una fase anteriore all'uso del prodotto propriamente detto o alla sua immissione nel mercato. Essa non potrebbe neppure essere intesa come divieto o come ostacolo alla messa in commercio o all'utilizzo del prodotto.

28 Secondo la Commissione, il decreto LMA dovrebbe definirsi come specificazione tecnica ai sensi della direttiva, dato che esso riguarderebbe un metodo o un procedimento di produzione per prodotti agricoli. Infatti, gli animali vivi sarebbero prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in

seguito a modifica, art. 32, n. 1, CE) e le disposizioni precise e particolareggiate in materia di vaccinazione contro la malattia di Aujeszky avrebbero un'incidenza diretta sulla produzione propriamente detta del prodotto agricolo e dovrebbero essere osservate durante il ciclo di produzione. Inoltre, la vaccinazione avrebbe un'incidenza sensibile su una caratteristica del prodotto agricolo, vale a dire la caratteristica essenziale rappresentata dalla salute di tali animali.

29 La Commissione reputa parimenti che la disposizione di cui all'art. 2, n. 1, del decreto LMA dovrebbe qualificarsi come regola tecnica. Essa rileva a tale riguardo che il decreto LMA non conterrebbe alcuna disposizione che imponga restrizioni alla messa in commercio dei suini nell'ipotesi che questi, violando tale disposizione, non fossero vaccinati contro la malattia di Aujeszky. Infatti, un suino potrebbe essere posto in commercio senza bisogno di vaccinazione allorquando lo stesso non fosse portatore di detta malattia. Tuttavia, secondo la Commissione, dato che l'art. 1, punto 5, della direttiva impiegherebbe il termine «utilizzazione» in senso ampio, esso varrebbe a coprire ogni restrizione imposta all'utilizzo del prodotto agricolo nel ciclo di produzione, vale a dire prima della sua messa in commercio come prodotto finito destinato al consumo umano. Tale istituzione rileva che il tipo di specificazione di cui trattasi riguarderebbe uno stadio antecedente a quello in cui il prodotto è immesso nel mercato come prodotto finito e che un'interpretazione restrittiva del termine «utilizzazione» avrebbe la conseguenza privare di i togliere qualsiasi rilevanza la nozione di specificazione tecnica.

30 Così come ricordato al punto 20 della presente sentenza, conformemente all'art. 1, punto 1, della direttiva, s'intende per «specificazione tecnica», per quanto riguarda i prodotti agricoli, la specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste del prodotto o i metodi e procedimenti di produzione.

31 A tale riguardo, si deve constatare che una disposizione quale quella che figura all'art. 2, n. 1, del decreto LMA costituisce una specificazione tecnica ai sensi dell'art. 1, n. 1, della direttiva. Infatti, come sostiene a giusto titolo la Commissione, poiché tali regole precise e particolareggiate in materia di

vaccinazione contro la malattia di Aujeszky sono connesse alla produzione propriamente detta del prodotto agricolo in esame e poiché devono essere osservate nel corso del ciclo di produzione, detta regola viene così a definire un «procedimento» di produzione di tale prodotto.

32 Tuttavia, per poter essere qualificata come regola tecnica ai sensi della direttiva, la regola in causa deve, conformemente all'art. 1, punto 5, di tale direttiva, contenere specificazioni tecniche «la cui osservanza è obbligatoria *de jure* o *de facto,* per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, ad eccezione di quelle fissate dalle autorità locali».

33 A tale riguardo si deve rilevare, come ha fatto il governo olandese, che la disposizione figurante all'art. 2, n. 1, del decreto LMA non impone restrizioni né alla messa in commercio, né all'utilizzo dei prodotti in esame nel caso in cui i suini, contravvenendo a tale disposizione, non siano stati vaccinati contro la malattia di Aujeszky.

34 Occorre perciò risolvere la seconda questione pregiudiziale dichiarando che una disposizione, come quella di cui trattasi, la quale prescrive che ogni imprenditore è tenuto a far vaccinare i suini allevati nella sua azienda contro la malattia di Aujeszky, non costituisce, ai sensi della direttiva, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

35 Alla luce delle risposte alle questioni sub 1) e 2), non è necessario rispondere alle questioni sub 3) e 4).

Sulle spese

36 Le spese sostenute dai governi olandese, danese e britannico, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dallo Hoge Raad der Nederlanden, con sentenza 5 gennaio 1999, dichiara:

1) Una disposizione, come quella in causa, che prescrive la presenza di uno o più recipienti di disinfezione delle calzature o di adeguati impianti di pulitura delle stesse nelle aziende suinicole, non costituisce, ai sensi della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

2) Una disposizione, come quella di cui trattasi, la quale prescrive che ogni imprenditore è tenuto a far vaccinare i suini presenti nella sua azienda contro la malattia di Aujeszky, non costituisce, ai sensi della direttiva 83/189, come modificata dalla direttiva 88/182, una regola tecnica che avrebbe dovuto essere comunicata alla Commissione prima della sua adozione.

Gulmann Puissochet Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 novembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. Gulmann