CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PEDRO CRUZ VILLALÓN presentate il 18 novembre 2010[1]

Indice

I — Ambito normativo ..... I - 5520

A — La normativa dell'Unione ..... I - 5520

B — La normativa nazionale ..... I - 5523

II — Fatti e procedimento principale ..... I - 5524

III — Le questioni pregiudiziali ..... I - 5526

IV — Osservazioni preliminari ..... I - 5527

V — Sulla competenza dello Stato membro ad adottare il divieto anticipato delle proteine animali trasformate ..... I - 5528

A — Sull'esistenza di una competenza residua degli Stati membri a vietare la somministrazione di proteine animali trasformate ..... I - 5528

B — Sulla competenza degli Stati membri a vietare l'utilizzazione delle proteine animali trasformate in forza del meccanismo di salvaguardia introdotto dall'art. 10 della direttiva 90/425, che autorizza l'adozione di provvedimenti cautelari nazionali ..... I - 5534

1. Il rispetto delle condizioni di applicazione del meccanismo di salvaguardia dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 ..... I - 5535

a) Sulla distinzione tra Stato membro di spedizione e Stato membro di destinazione ..... I - 5535

b) Sulle condizioni di adozione di provvedimenti cautelari in forza dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 ..... I - 5536

i) L'esistenza di un pericolo ..... I - 5536

1 — Lingua originale: il francese.

ii) L'esistenza di un'urgenza ..... I - 5539

2. Il rispetto dell'obbligo di comunicazione delle misure prese ..... I - 5541

VI — Sulla competenza dello Stato membro ad adottare il divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico ..... I - 5544

VII — Conclusione ..... I - 5546

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della normativa dell'Unione adottata al fine di minimizzare il rischio di contagio dell'encefalopatia spongiforme bovina [2] e, segnatamente, sulle condizioni di attuazione ad opera degli Stati membri, per un breve periodo, dal 15 dicembre al 31 dicembre 2000, della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE [3], della decisione della Commissione 27 giugno 1994, 94/381/CE [4], nonché della decisione del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/766/CE [5], e della decisione della Commissione 29 dicembre 2000, 2001/9/CE [6].

2. Il problema sollevato dalla presente causa, benché molto tecnico in apparenza, pone una questione delicata nel settore sempre sensibile della tutela della salute umana. Può uno Stato membro decidere di anticipare la data di attuazione e di modificare la portata di misure di protezione contro l'BSE bovina deliberata dalla Comunità europea?

I — Ambito normativo

A — *La normativa dell'Unione*

3. Il secondo «considerando» della direttiva 90/425 è così formulato:

«considerando che un funzionamento armonioso delle organizzazioni comuni di mercato per gli animali ed i prodotti di origine animale implica l'eliminazione di tutti gli

2 — In prosieguo la «BSE».

3 — Direttiva relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29).

4 — Decisione concernente misure di protezione per quanto riguarda l'encefalopatia spongiforme bovina e la somministrazione, con la dieta, di proteina derivata da mammiferi (GU L 172, pag. 23), come modificata dalla decisione 29 gennaio 1999, 1999/129/CE (GU L 41, pag. 14; in prosieguo: la «decisione 94/381»).

5 — Decisione relativa a talune misure di protezione nei confronti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e la somministrazione di proteine animali nell'alimentazione degli animali (GU L 306, pag. 32).

6 — Decisione in merito a misure di controllo necessarie per l'attuazione della decisione 2000/766 (GU L 2, pag. 32).

ostacoli veterinari e zootecnici allo sviluppo degli scambi intracomunitari degli animali e prodotti considerati; che, a tal fine, la libera circolazione degli animali e dei prodotti agricoli costituisce un elemento fondamentale delle organizzazioni comuni di mercato e deve consentire uno sviluppo razionale della produzione agricola, nonché l'impiego ottimale dei fattori di produzione».

4. L'art. 1, primo comma, della direttiva 90/425 dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché i controlli veterinari da effettuare sugli animali vivi e sui prodotti disciplinati dalle direttive riportate nell'allegato A o su quelli di cui all'articolo 21, primo comma e destinati agli scambi, non siano più effettuati alle frontiere, fatto salvo l'articolo 7, ma si svolgano conformemente alle disposizioni della presente direttiva».

5. L'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 è del seguente tenore:

«Ogni Stato membro segnala immediatamente agli altri Stati membri e alla Commissione, oltre all'insorgere nel suo territorio delle malattie contemplate dalla direttiva 82/894/CEE, il manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana.

Lo Stato membro di spedizione mette immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria, segnatamente la determinazione delle zone di protezione ivi previste, o adotta qualsiasi altra misura che ritenga appropriata.

Lo Stato membro destinatario o di transito che, al momento di un controllo ai sensi dell'articolo 5, abbia constatato una delle malattie o fenomeni di cui al primo comma può, se del caso, prendere misure di prevenzione previste dalla normativa comunitaria, compresa la messa in quarantena degli animali.

In attesa delle misure che dovranno essere prese in conformità del paragrafo 4, lo Stato membro destinatario può, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale, adottare provvedimenti cautelari nei confronti delle aziende, dei centri e degli organismi interessati o, in caso di epizoozia, nei confronti della zona di protezione prevista dalla normativa comunitaria.

Le misure prese dagli Stati membri sono comunicate senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri».

6. L'allegato A della direttiva 90/425 elenca le normative veterinarie e zootecniche che consentono di determinare, in conformità del suo art. 1, gli animali vivi e i prodotti che rientrano nel suo ambito di applicazione.

7. L'allegato B della stessa direttiva, intitolato «Animali e prodotti che non formano oggetto di armonizzazione, ma i cui scambi saranno soggetti ai controlli previsti dalla presente direttiva» menziona i «rifiuti di animali trasformati come ingredienti per alimenti per animali».

8. L'art. 1, nn. 1 e 2, della decisione 94/381 è così formulato:

«1. Entro 30 giorni dalla notifica della presente decisione, gli Stati membri vietano la somministrazione ai ruminanti, con la dieta, di proteina derivata da tessuti di mammiferi.

2. Tuttavia, gli Stati membri che adottano un sistema che consente di distinguere proteina animale derivata da ruminanti da quella derivata da specie di animali non ruminanti sono autorizzati dalla Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 17 della direttiva 90/425/CEE, a consentire la somministrazione ai ruminanti, con la dieta, di proteina derivata da specie diverse dai ruminanti».

9. L'art. 2 della decisione 2000/766, dispone:

«1. Gli Stati membri vietano la somministrazione di proteine animali trasformate ad animali d'allevamento che sono tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti.

2. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica all'uso di:

— farina di pesce nell'alimentazione di animali diversi dai ruminanti, in base a misure di controllo che devono essere fissate secondo la procedura di cui all'articolo 17 della 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),

(…)

— fosfato dicalcico e proteine idrolizzate ottenuti in conformità delle condizioni che devono essere stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 17 della direttiva 89/662/CEE,

(…)».

10. L'art. 3, n. 1, della stessa decisione prevede quanto segue:

«Ad eccezione delle deroghe di cui all'art. 2, paragrafo 2, gli Stati membri:

a) vietano l'immissione sul mercato, gli scambi, l'importazione da paesi terzi e l'esportazione nei paesi terzi di proteine animali trasformate destinate

all'alimentazione di animali da allevamento tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti;

b) fanno sì che tutte le proteine animali trasformate destinate all'alimentazione di animali da allevamento tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti, siano ritirate dal commercio, dai canali di distribuzione e dai depositi in azienda».

11. L'art. 1, nn. 1 e 2, della decisione 2001/9 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri autorizzano la somministrazione di farina di pesce agli animali diversi dai ruminanti soltanto in conformità alle condizioni stabilite nell'allegato I.

2. Gli Stati membri autorizzano la somministrazione di fosfato dicalcico ad animali diversi dai ruminanti soltanto in conformità alle condizioni stabilite nell'allegato II».

12. L'art 13, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 novembre 1990, 90/667/CEE [7], è così redatto:

«1. Si applica la direttiva 90/425/CEE, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione dei controlli effettuati dallo Stato membro destinatario e il seguito dato a tali controlli, nonché le misure di salvaguardia da applicare».

B — *La normativa nazionale*

13. L'art. 2 del regolamento provvisorio sul divieto delle proteine animali in tutti gli alimenti per animali da allevamento [8], adottato l'8 dicembre 2000, prevede:

«1. In deroga all'art. 2 del regolamento che vieta le farine animali nell'alimentazione degli animali, è vietato preparare, trasformare, portare, ricevere, fornire, trasportare, offrire in vendita, acquistare o alienare proteine animali trasformate destinate all'alimentazione degli animali da allevamento.

2. Il primo paragrafo non si applica a:

— farina di pesce nell'alimentazione di animali diversi dai ruminanti, in base a misure di controllo che devono essere fissate secondo la procedura di cui all'art. 17 della direttiva 89/662/CEE (…),

7 — Direttiva che stabilisce le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato dei rifiuti di origine animale e la protezione dagli agenti patogeni degli alimenti per animali di origine animale o a base di pesce e che modifica la direttiva 90/425/CEE (GU L 363, pag. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (*Nederlandse Staatscourant* 2000, n. 239; in prosieguo: il «regolamento provvisorio nazionale»).

— gelatina di non-ruminanti per il rivestimento degli additivi (…),

— fosfato dicalcico e proteine idrolizzate ottenuti in conformità delle condizioni che devono essere stabilite secondo la procedura di cui all'art. 17 della direttiva 89/662/CEE,

— latte e prodotti lattieri».

14. L'art. 3 del regolamento provvisorio dispone:

«1. Fermo restando il disposto dell'art. 2, dal 1º gennaio 2001 è vietato:

a) somministrare agli animali da allevamento proteine animali trasformate;

b) esportare o importare proteine animali trasformate;

c) avere a disposizione o in deposito proteine animali trasformate in aziende dove vengono tenuti animali da allevamento e in aziende che producono, commerciano, tengono in deposito o trasbordano mangimi per animali da allevamento.

2. Dal divieto di cui al primo comma, lett. c), è esentato, sino al 1º marzo 2001, il detentore o proprietario di proteine animali trasformate, se il Ministro ritiene dimostrato che questi ha comunicato al Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [(Servizio nazionale di Ispezione del Bestiame e della Carne)] la natura, la quantità e l'ubicazione delle proteine animali trasformate presenti nonché immediatamente ogni relativo mutamento».

15. Ai sensi del suo art. 4, il regolamento provvisorio è entrato in vigore il 15 dicembre 2000.

II — Fatti e procedimento principale

16. Il 27 giugno 1994, la Commissione ha adottato la decisione 94/381, il cui obiettivo principale era quello di vietare l'utilizzazione delle proteine derivate dai tessuti dei mammiferi nell'alimentazione dei ruminanti. L'art. 1, n. 2, di questa decisione autorizzava tuttavia gli Stati membri, in grado di far applicare un sistema che consenta di distinguere le proteine animali derivate da ruminanti da quelle derivate da specie di animali non ruminanti, a permettere la somministrazione ai ruminanti di proteine derivanti da specie diverse da quest'ultimi.

17. Avendo constatato casi di BSE in animali nati successivamente all'entrata in vigore della decisione 94/381, il Comitato direttivo scientifico ha emesso, il 27 e il 28 novembre 2000, un parere che dava atto per la prima volta di «un rischio di contaminazione reciproca dell'alimentazione bovina con alimenti destinati ad altri animali e contenenti proteine animali suscettibili di essere contaminate con l'agente della BSE» e raccomandava l'adozione di misure nuove.

18. Il 4 dicembre 2000, il Consiglio dell'Unione europea adottava quindi la decisione 2000/766, che vietava la somministrazione di proteine animali trasformate agli animali da allevamento che sono tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti. Ai sensi del suo art. 4, questa decisione doveva entrare in vigore il 1º gennaio 2001 ed essere applicabile per una durata di sei mesi. Detto divieto era accompagnato da numerose deroghe, di cui una relativa alla somministrazione della farina di pesce nella dieta di animali diversi dai ruminanti ed un'altra all'utilizzazione del fosfato dicalcico. Il divieto abbracciava l'immissione sul mercato, il commercio, l'importazione da paesi terzi e l'esportazione in paesi terzi di proteine animali trasformate [9] ed era accompagnato da un obbligo di ritiro di queste ultime dal commercio, dai canali di distribuzione e dai depositi in azienda [10].

19. L'8 dicembre 2000, ossia quattro giorni più tardi, il Ministro dell'Agricoltura, della Gestione dell'ambiente e della Pesca olandese adottava il regolamento provvisorio nazionale. L'art. 2, n. 1, di detto regolamento vietava di preparare, trasformare, portare, ricevere, fornire, trasportare, offrire in vendita, acquistare o alienare proteine animali trasformate destinate all'alimentazione degli animali da allevamento. Il suo art. 2, n. 2, prevedeva deroghe a detto divieto, segnatamente per la farina di pesce e il fosfato dicalcico, ma la sua applicazione era tuttavia subordinata all'adozione delle misure di controllo previste dalla decisione 2000/766.

20. Ai sensi del suo art. 4, il regolamento provvisorio nazionale prevedeva la sua entrata in vigore il 15 dicembre 2000, ovvero 15 giorni prima dell'entrata in vigore della decisione 2000/766. La misura è stata comunicata alla Commissione il 10 gennaio 2001.

21. Dalla motivazione del regolamento provvisorio nazionale emerge che la sua applicazione anticipata mirava ad esaurire i processi di produzione esistenti e pianificati, al fine di evitare alle imprese i costi e gli sforzi legati alla necessità di recuperare, a partire dal 1º

9 — Art. 3, n. 1, lett. a), della decisione 2000/766.

10 — Art. 3, n. 1, lett. b), della decisione 2000/766.

gennaio 2001, i prodotti eventualmente venduti e fabbricati.

22. Infine, il 29 dicembre 2000, la Commissione adottava la decisione 2001/9, che stabiliva le condizioni a cui era subordinata l'utilizzazione, segnatamente, della farina di pesce e del fosfato dicalcico nell'alimentazione degli animali.

23. Le convenute nel procedimento principale, produttrici di mangimi per animali, vale a dire la Denkavit Nederland BV, la Cehave Landbouwbelang Voeders BV, l'Arie Block BV, o distributrici di materie prime per mangimi per animali, vale a dire, l'Internationale Handelsmaatschappij «Demeter» BV [11], hanno contestato la validità del regolamento provvisorio nazionale dinanzi al Rechtbank te 's-Gravenhage (Tribunale dell'Aja). Esse hanno fatto valere, a titolo principale, che il regolamento provvisorio nazionale aveva loro imposto, nel periodo dal 15 dicembre 2000 al 1º gennaio 2001, misure di divieto sui mangimi per gli animali che andavano oltre le misure previste dalla decisione 94/381. Esse sostenevano, in subordine, che il regolamento provvisorio nazionale era illegale in quanto imponeva, nello stesso periodo, misure di divieto relative al fosfato dicalcico, alla farina di pesce e ai mangimi per animali che non contenevano proteine animali diverse dal fosfato dicalcico e/o dalla farina di pesce.

24. Esse mirano inoltre ad ottenere il risarcimento del danno loro causato dall'entrata in vigore del regolamento provvisorio nazionale, che aveva diminuito prematuramente il valore delle loro scorte di proteine animali, scorte che normalmente avrebbero potuto essere utilizzate tra il 15 e il 31 dicembre 2000.

25. Il Rechtbank te 's-Gravenhage accoglieva le domande in via principale delle convenute nel procedimento principale. Constatando che l'art. 4 della decisione 2000/766 prevedeva la propria entrata in vigore il 1º gennaio 2001, esso ha desunto che le misure di divieto non dovevano entrare in vigore né prima né dopo il 1º gennaio 2001.

III — Le questioni pregiudiziali

26. In occasione dell'impugnazione proposta dallo Stato olandese avverso detta sentenza del Rechtbank te 's-Gravenhage, il Gerechtshof 's-Gravenhage (la Corte d'appello dell'Aja), ha presentato alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto comunitario, segnatamente la direttiva 90/425/CEE, la decisione 94/381/CE e la decisione 2000/766/CE, debba essere

11 — In prosieguo, complessivamente: le «convenute nel procedimento principale».

interpretato nel senso che esso osta ad un divieto nazionale, come quello fissato dall'art. 2 del regolamento provvisorio, il quale, per contrastare la BSE, vieti di produrre e di commerciare proteine animali trasformate destinate all'alimentazione di animali da allevamento, se siffatto divieto nazionale

— è entrato in vigore il 15 dicembre 2000 (e quindi prima della decisione 2000/766/CE), e

— in via provvisoria (sino alla decisione 29 dicembre 2000, [2001/9/CE] [12]), è stato applicato anche alla farina di pesce e al fosfato dicalcico».

27. La Corte ha invitato le convenute nel procedimento principale, i governi degli Stati membri che hanno presentato osservazioni, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Svezia, nonché la Commissione, a rispondere a diversi quesiti nel corso dell'udienza tenutasi il 7 settembre 2010.

12 — La questione pregiudiziale rinvia, al secondo trattino, alla decisione 2000/766, ma è evidente che si tratta di un errore tipografico e che si deve fare riferimento alla decisione 2001/9.

IV — Osservazioni preliminari

28. Le convenute nel procedimento principale ritengono che la questione pregiudiziale debba essere risolta in senso affermativo. A loro giudizio, la normativa dell'Unione deve essere interpretata nel senso che essa ostava al regolamento nazionale, che si tratti del divieto anticipato delle proteine animali o del divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico.

29. Gli Stati membri che hanno presentato osservazioni ritengono, per contro, che occorra risolvere in senso negativo le due parti della questione pregiudiziale. La Commissione condivide questa tesi, rinviando però al giudice del rinvio il compito di verificare se il regolamento provvisorio nazionale sia necessario e proporzionato.

30. Per motivi che si riveleranno man mano che svilupperò le presenti conclusioni, ritengo che sia opportuno esaminare la questione pregiudiziale distinguendo in seno al regolamento provvisorio nazionale, come del resto formalmente fatto dal giudice del rinvio, il divieto anticipato delle proteine animali trasformate e il divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico.

V — Sulla competenza dello Stato membro ad adottare il divieto anticipato delle proteine animali trasformate

31. Gli Stati membri che hanno presentato osservazioni e la Commissione sottoscrivono la considerazione che il diritto dell'Unione non ostava all'adozione del regolamento provvisorio nazionale, avanzando due serie di considerazioni. Ai sensi della prima serie, la normativa dell'Unione non era esaustiva e lasciava dunque intatta la competenza degli Stati membri ad adottare misure come il regolamento provvisorio nazionale [13]. Ai sensi della seconda serie, il regolamento provvisorio nazionale potrebbe essere considerato rientrante nei provvedimenti cautelari di cui all'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 [14]. Le convenute nel procedimento principale fanno valere, da un lato, che la direttiva 90/425 e la decisione 94/381 realizzavano un'armonizzazione completa, privando gli Stati membri di ogni competenza ad adottare misure come il regolamento provvisorio nazionale. Esse considerano, d'altra parte, che le condizioni sostanziali e formali a cui era subordinata l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 non erano soddisfatte.

A — *Sull'esistenza di una competenza residua degli Stati membri a vietare la somministrazione di proteine animali trasformate*

32. Si deve innanzitutto rilevare che l'adozione del regolamento provvisorio nazionale non può rientrare contemporaneamente in entrambe le fattispecie. Le questioni poste dal giudice del rinvio mi inducono dunque ad esaminare successivamente due questioni di natura totalmente diversa. La prima è quella se, poiché il diritto dell'Unione non ha armonizzato la materia, gli Stati membri disponessero di una competenza ad adottare misure come il regolamento provvisorio nazionale, in forza delle disposizioni del Trattato CE e, segnatamente, all'epoca dei fatti nella causa principale, dell'art. 30 CE [15]. È solo in caso di risposta negativa, ovvero nell'ipotesi in cui il regolamento provvisorio nazionale sia intervenuto in un settore armonizzato, che si pone la seconda questione, ovvero se esso potesse essere considerato rientrante nel disposto dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425.

33. Come già da me rilevato, le convenute nel procedimento principale sostengono che la normativa adottata dall'Unione europea

13 — Questa posizione è sostenuta principalmente dal governo svedese, mentre il governo olandese la difende in subordine. Come vedremo di seguito, anche la Commissione menziona questa questione, ma lo fa in modo più sfumato.

14 — Questa tesi è sostenuta sia dalla Commissione che dai governi degli Stati membri che hanno presentato osservazioni.

15 — V., a questo riguardo, il dodicesimo «considerando» della direttiva 90/425, che precisa che, «nello stato attuale dell'armonizzazione ed in attesa di norme comunitarie è opportuno, per gli animali e prodotti che non sono stati oggetto di norme armonizzate, tener conto delle esigenze dello Stato destinatario, purché siano conformi all'articolo 36 del trattato (divenuto l'art. 30 CE, quindi l'art. 36 TFUE)».

nel settore dell'alimentazione degli animali era esaustiva e che gli Stati membri, dopo l'adozione della decisione 94/381, non potevano più adottare provvedimenti diversi da quelli previsti da detta decisione. Posto che la decisione autorizza le proteine animali trasformate nell'alimentazione destinata ai non ruminanti, gli Stati membri non avevano il potere di vietarle.

34. I governi olandese e svedese fanno valere, per contro, che il settore considerato non era oggetto di un'armonizzazione esaustiva. Posto che la decisione 94/381 riguardava soltanto la somministrazione di proteine derivate dai tessuti di mammiferi ai ruminanti, gli Stati membri avevano la competenza ad adottare misure vertenti su un altro oggetto.

35. Anche la Commissione sostiene, sebbene in modo più sfumato, che, nei limiti in cui la decisione 94/381 vietava soltanto la somministrazione delle proteine derivate dai tessuti di mammiferi ai ruminanti, non si poteva considerare che essa operasse un'armonizzazione completa delle misure di lotta alla BSE a livello comunitario. Tuttavia, questa tesi è sostenuta nell'ambito delle considerazioni volte a dimostrare che il regolamento provvisorio nazionale costituisce un provvedimento cautelare ai sensi dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425.

36. A questo proposito occorre ricordare che la Corte ha avuto l'occasione di dichiarare che la direttiva 90/425 realizza un'armonizzazione completa delle misure di salvaguardia contro la diffusione di malattie tali da costituire un pericolo grave per gli animali o la salute delle persone, definendo appunto gli obblighi e le competenze rispettive degli Stati membri e della Commissione in materia [16].

37. Nella precitata sentenza Commissione/Portogallo essa ha osservato che soltanto la Commissione, conformemente all'art. 10 della direttiva 90/425, aveva il potere di adottare i provvedimenti necessari per far fronte a qualsiasi pericolo grave per gli animali e la salute umana. Detta direttiva lasciava agli Stati membri soltanto la possibilità, se essi accertavano una malattia in occasione di un controllo, di disporre provvedimenti di prevenzione previsti dalla normativa dell'Unione o, per gravi motivi di protezione della salute, provvedimenti cautelari strettamente limitati nelle more dell'adozione dei provvedimenti di competenza della Commissione. Essa ne aveva desunto che il meccanismo di salvaguardia così stabilito non consentiva, segnatamente, ad uno Stato membro di vietare temporaneamente, in generale, l'importazione di animali provenienti da un altro Stato membro.

38. La direttiva 90/425 aveva dunque l'obiettivo di garantire, nell'ottica della realizzazione del mercato interno, la libera circolazione

16 — Sentenza 26 maggio 1993, causa C-52/92, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-2961, punti 9 e 19.

degli animali vivi e dei prodotti rientranti nella sfera di applicazione delle direttive elencate al suo allegato A, organizzando in modo completo ed esaustivo, come risulta dalla summenzionata giurisprudenza, i controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari. Il meccanismo di salvaguardia, previsto dall'art. 10 della direttiva 90/425, privava quindi gli Stati membri della loro competenza ad adottare misure autonome di divieto per gli animali e i prodotti rientranti nel suo ambito di applicazione.

39. La questione che si pone nella fattispecie è pertanto non tanto se l'armonizzazione realizzata dalla direttiva 90/425 fosse completa, quanto se i prodotti oggetto del regolamento provvisorio nazionale rientrassero nel campo di applicazione di quest'ultima. A questo riguardo occorre sottolineare che la Corte si era preoccupata di indicare, nella citata sentenza Commissione/Portogallo, che l'armonizzazione realizzata nel settore considerato era completa per escludere l'applicabilità, nella fattispecie, dell'art. 30 CE. In altri termini, l'armonizzazione di cui trattasi era considerata completa nel senso, e a mio avviso soltanto in questo senso, che gli Stati membri non potevano più giustificare l'adozione di divieti o di misure restrittive esulanti dal meccanismo di salvaguardia stabilito dalla direttiva 90/425, per tutti gli animali o i prodotti oggetto della medesima.

40. È essenziale tenere presente che lo scopo della direttiva 90/425, come emerge dal suo secondo «considerando», era quello di assicurare l'eliminazione di tutti gli ostacoli veterinari e zootecnici allo sviluppo degli scambi intracomunitari degli animali e prodotti di origine animale considerati, al fine di garantire un funzionamento armonioso delle organizzazioni comuni di mercato. In altri termini, è la liberalizzazione degli scambi degli animali e dei prodotti che costituiva il principio, e il divieto di detti scambi, segnatamente per motivi di sanità pubblica, che costituiva la deroga, e non viceversa.

41. Occorre, di conseguenza, determinare se le proteine animali oggetto del regolamento provvisorio nazionale rientrassero nell'ambito di applicazione della direttiva 90/425. In caso negativo, occorre ammettere che gli Stati membri avevano il potere di adottare un provvedimento come il detto regolamento, sempre che esso possa essere considerato giustificato ai sensi dell'art. 30 CE. In caso affermativo, occorrerebbe esaminare se gli Stati membri potessero adottare una misura come il regolamento provvisorio nazionale.

42. Questa questione è rilevante nella misura in cui le decisioni 94/381 e 2000/766 sono state adottate proprio in forza dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, la prima dalla Commissione e la seconda dal Consiglio. Si può

dunque concludere che, per le due istituzioni, le proteine animali, che siano derivate dai mammiferi o dai non mammiferi, rientravano certamente nell'ambito di applicazione della direttiva 90/425. Questo è quanto emerge anche manifestamente dalle osservazioni della Commissione, che ritiene che il regolamento provvisorio nazionale rientri nei provvedimenti cautelari che possono essere adottati dagli Stati membri in applicazione dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425. Tuttavia, come stanno esattamente le cose?

43. In realtà, la determinazione dell'ambito di applicazione della direttiva 90/425 è molto meno semplice di quanto non appaia in un primo momento. A questo riguardo, occorre insistere sul fatto che la direttiva 90/425 si applicava soltanto agli animali e ai prodotti che sono stati oggetto di norme armonizzate [17], che venivano elencate al suo allegato A. L'allegato B della direttiva 90/425 comprendeva tuttavia, tra gli animali e i prodotti che non formano oggetto di armonizzazione, ma i cui scambi erano soggetti ai controlli previsti dalla direttiva, «i rifiuti di animali trasformati come ingredienti per i mangimi per animali». In altri termini, anche se si dovesse concludere che i prodotti oggetto del regolamento provvisorio nazionale non potessero essere considerati come rientranti nell'ambito di applicazione sostanziale della direttiva 90/425, occorre lo stesso interrogarsi sulla questione se essi possano ciononostante essere considerati come rifiuti di animali trasformati come ingredienti per i mangimi per animali e rientrare pertanto nell'ambito di applicazione funzionale della stessa direttiva. Tuttavia, la prima questione da porsi a questo riguardo è quella di quali siano, esattamente, i prodotti su cui verte il regolamento provvisorio nazionale.

44. La decisione 94/381 vietava soltanto l'utilizzazione delle proteine derivate dai tessuti di mammiferi per l'alimentazione dei ruminanti. La decisione 2000/766, dal canto suo, ha vietato l'utilizzazione di tutte le proteine animali trasformate nell'alimentazione di tutti gli animali da allevamento destinati alla produzione di prodotti alimentari. Occorre dunque considerare che il regolamento provvisorio nazionale ha esteso il divieto, di cui alla decisione 94/381, alla somministrazione, da una parte, delle proteine derivate dai tessuti dei mammiferi ai non ruminanti e, dall'altra, delle proteine derivate dai tessuti dei non mammiferi ai ruminanti o ai non ruminanti.

45. Né la Commissione, né gli Stati membri che hanno presentato osservazioni, né le convenute nel procedimento principale si sono pronunciati in modo preciso e circostanziato su questo punto. Si potrebbe dunque giungere alla conclusione che le proteine animali trasformate di cui alle decisioni 94/381

17 — V. il dodicesimo «considerando» della direttiva 90/425.

e 2000/766 sono state integrate nell'ambito di applicazione sostanziale della direttiva 90/425 ad opera di entrambe le decisioni [18], senza che ciò abbia effetti giuridici. Queste due decisioni, infatti, sono divenute definitive e, in ogni caso, la loro validità non è stata rimessa in discussione, in nessun momento e da nessuno.

46. In realtà, sono del parere che la situazione in esame rientrasse certamente nell'ambito di applicazione della direttiva 90/425, sebbene ciò possa difficilmente essere stabilito con chiarezza e precisione, tenuto conto della complessità della normativa che può essere applicata alle proteine animali trasformate, sia che esse vengano considerate nella loro qualità di rifiuti animali, sia che vengano considerate come componenti per mangimi per animali, o, ancora, che si consideri il divieto di cui sono state oggetto nella fattispecie.

47. Innanzitutto, l'art. 13 della direttiva 90/667, che modifica l'allegato A della direttiva 90/425, prevedeva che occorreva assoggettare i prodotti interessati alle norme dei controlli veterinari ed, eventualmente, alle misure di salvaguardia stabilite dalla direttiva 90/425. Ai sensi del suo art. 1, l'obiettivo della direttiva 90/667 era quello di stabilire, da una parte, le norme sanitarie e di polizia sanitaria applicabili all'eliminazione e/o alla trasformazione dei rifiuti di origine animale allo scopo di distruggere gli agenti patogeni eventualmente in essi presenti, nonché alla produzione di alimenti per animali di origine animale con metodi atti ad evitare che essi possano contenere agenti patogeni, e, dall'altra, le norme relative all'immissione sul mercato di rifiuti di origine animale destinati a fini diversi dal consumo umano. L'art. 2, n.1, di questa direttiva definiva i rifiuti animali come «le carcasse o parti di animali o pesci o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano diretto, ad esclusione degli escreti degli animali e dei rifiuti di cucina e dei pasti».

48. Inoltre, anche l'art. 7, n. 2, della direttiva 92/118/CEE del Consiglio 17 dicembre 1992 [19] prevedeva che l'art. 10 della direttiva 90/425 si applicava ai prodotti di cui alla direttiva stessa, ovvero ai prodotti di origine animale non soggetti, per quanto riguarda le condizioni sanitarie che disciplinano gli scambi e le importazioni nella Comunità,

18 — Si potrebbe intendere in questo senso il primo «considerando» della decisione 2000/766, a tenore del quale «la normativa comunitaria sul controllo di talune proteine animali trasformate nei mangimi per ruminanti è entrata in vigore nel luglio 1994».

19 — Direttiva che stabilisce le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti non soggetti, per quanto riguarda tali condizioni, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE (GU 1993, L 62, pag. 49).

alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, del capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e per quanto riguarda gli agenti patogeni della direttiva 90/425. L'art. 2, n. 1, lett. e), della direttiva 92/118 offriva del resto la prima definizione comunitaria delle proteine animali trasformate destinate all'alimentazione animale, ovvero come «le proteine animali trattate in modo da renderle adatte all'utilizzazione diretta come alimento per animali oppure come ingrediente di alimenti per animali» e come comprendenti, segnatamente, «la farina di pesce».

49. Occorre infine segnalare che, tra i numerosi atti che disciplinano i mangimi per gli animali [20] e che testimoniano un'armonizzazione avanzata in materia, la decisione della Commissione 9 settembre 1991, 91/516/CEE [21], offre certamente un elemento per la soluzione della questione che ci siamo posti. Questa decisione, infatti, stabiliva l'elenco degli ingredienti la cui utilizzazione è vietata nei mangimi composti per animali. Orbene, le proteine animali provenienti dai mammiferi non figuravano nell'elenco degli ingredienti la cui utilizzazione era vietata nei mangimi composti per animali prima della sua modifica con la decisione della Commissione 97/582/CE, adottata il 28 luglio 1997 [22]. È quest'ultima decisione che dichiara, per la prima volta, la necessità di aggiungere a questo elenco i «prodotti proteici provenienti dai tessuti dei mammiferi, come ingredienti negli alimenti composti per ruminanti». Il sesto «considerando» di tale decisione indica, a questo riguardo, che questa inclusione s'imponeva «per motivi di ordine pratico e di coerenza giuridica», a causa, segnatamente, del divieto che comportava la decisione 94/381.

50. Dall'insieme delle considerazioni che precedono emerge che, sino al momento dell'adozione della decisione 2000/766, avvenuta il 4 dicembre 2000, a mio avviso, non era consentito ad uno Stato membro vietare, nell'ambito della sua competenza residua, né l'utilizzazione delle proteine derivate dai tessuti dei mammiferi per l'alimentazione dei non ruminanti, né l'utilizzazione delle proteine derivate dai tessuti dei non mammiferi per l'alimentazione dei ruminanti o dei non ruminanti, per lo meno al di fuori del meccanismo di salvaguardia stabilito dall'art. 10 della direttiva 90/425.

20 — Senza aspirare all'esaustività, si possono citare, ad esempio, la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/373/CEE, relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali (GU L 86, pag. 30), e la direttiva del Consiglio 29 aprile 1996, 96/25/CE, relativa alla circolazione di materie prime per mangimi, che modifica le direttive 70/524/CEE, 74/63/CEE, 82/471/CEE e 93/74/CEE e che abroga la direttiva 77/101/CEE (GU L 125, pag. 35).

21 — Decisione che stabilisce l'elenco degli ingredienti di cui è vietato l'impiego negli alimenti composti per animali (GU L 281, pag. 23).

22 — Decisione, recante modifica della decisione 91/516/CEE (GU L 237, pag. 39).

B — *Sulla competenza degli Stati membri a vietare l'utilizzazione delle proteine animali trasformate in forza del meccanismo di salvaguardia introdotto dall'art. 10 della direttiva 90/425, che autorizza l'adozione di provvedimenti cautelari nazionali*

51. Si può ciononostante considerare che il regolamento provvisorio nazionale rientrasse nel disposto dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425?

52. I governi olandese, tedesco e svedese fanno valere che il regolamento provvisorio nazionale costituiva un provvedimento cautelare ai sensi dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 e che esso soddisfaceva le condizioni necessarie a tal fine. In primo luogo, la BSE presentava un rischio serio per la salute umana o animale, di modo che esistevano gravi motivi di tutela della sanità pubblica o della salute animale. In secondo luogo, alla data di entrata in vigore del regolamento provvisorio nazionale la Commissione non aveva ancora adottato provvedimenti, di modo che il regolamento è stato adottato nelle more di misure future. In terzo luogo, il regolamento provvisorio nazionale è una misura cautelare. In quarto luogo, esso è stato comunicato alla Commissione, mentre il ritardo con cui è avvenuta detta comunicazione non aveva effetti sulla sua validità.

53. La Commissione considera che la decisione 2000/766 non può essere interpretata nel senso che essa vietasse agli Stati membri di adottare, prima del 1º gennaio 2000, in forza dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, provvedimenti cautelari contro la BSE, aventi ad oggetto la produzione e la commercializzazione di proteine animali trasformate destinate all'alimentazione degli animali da allevamento. La circostanza che il Regno dei Paesi Bassi le abbia comunicato soltanto tardivamente le misure sancite dal regolamento provvisorio nazionale, in violazione del disposto dell'art. 10, n. 1, quinto comma, della direttiva 90/425, non inficia la competenza di questo Stato ad adottare dette misure. Essa ritiene, peraltro, che spetti al giudice del rinvio determinare se il regolamento in questione sia giustificato e proporzionato.

54. L'adozione da parte degli Stati membri di misure cautelari, conformemente alla giurisprudenza della Corte, deve avvenire nel rispetto degli obiettivi contemplati dalla normativa dell'Unione in vigore, nonché dei principi generali del diritto dell'Unione, quale il principio di proporzionalità, e dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 [23].

23 — Sentenza 10 marzo 2005, cause riunite C-96/03 e C-97/03, Tempelman e van Schaijk (Racc. pag. I-1895, punto 52).

55. Occorre dunque esaminare, in primo luogo, se il regolamento provvisorio nazionale soddisfacesse le condizioni stabilite dall'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425, interpretate alle luce degli obiettivi perseguiti dalla direttiva medesima.

56. Ammesso che la soluzione di questa prima questione sia in senso affermativo, occorrerà esaminare, in secondo luogo, se essa sia conforme ai principi generali del diritto dell'Unione, e segnatamente al principio di proporzionalità. Occorrerà infine interrogarsi, in terzo luogo, sulla portata dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425, e sulle conseguenze della sua eventuale violazione ad opera di uno Stato membro.

57. È del resto questa triplice impostazione che la Corte ha adottato nella sentenza Lennox [24], sebbene in un ordine diverso.

1. Il rispetto delle condizioni di applicazione del meccanismo di salvaguardia dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425

58. Occorre innanzitutto precisare che le discussioni vertono sostanzialmente sulla questione se il regolamento provvisorio rientri nella portata dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425. Soltanto il governo dei Paesi Bassi, nelle sue osservazioni, si è interrogato sulla questione se il suo regolamento potesse rientrare anche, in alternativa o contemporaneamente, nell'ambito dell'art. 10, n. 1, secondo comma, della direttiva 90/425.

59. Nella fattispecie, ritengo che il regolamento provvisorio nazionale non potesse essere adottato in violazione delle condizioni stabilite dall'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, ma che non sia inutile esaminare rapidamente la distinzione così stabilita tra Stato membro di spedizione e Stato membro di destinazione.

a) Sulla distinzione tra Stato membro di spedizione e Stato membro di destinazione

60. Questi due commi, che operano una distinzione tra Stato membro di spedizione, ovvero quello dal quale sono spediti gli animali o i prodotti, e lo Stato membro destinatario, ossia quello verso cui sono spediti gli animali o i prodotti, prevedono la possibilità per uno Stato membro di adottare provvedimenti nazionali nell'una o nell'altra qualità, ma a condizioni e secondo modalità che non sono le medesime, di modo che è importante, di regola, circoscrivere le situazioni che rientrano nel rispettivo ambito di applicazione.

24 — Sentenza 3 luglio 2003, causa C-220/01 (Racc. pag. I-7091, punti 71-82).

61. Il governo olandese ha fatto valere, a questo riguardo, che siffatta distinzione non era rilevante nella fattispecie, in quanto la normativa provvisoria nazionale mirava a regolamentare non il commercio intracomunitario ma, più in generale, la produzione e la commercializzazione dei mangimi per animali. Il regolamento provvisorio nazionale sarebbe dunque stato adottato dal Regno dei Paesi Bassi nella sua duplice qualità di Stato membro di spedizione e di Stato membro destinatario. In ogni caso, dato che gli Stati membri dispongono di una discrezionalità più ampia in forza del secondo comma di detto art. 10, n. 1, che in forza del quarto comma dello stesso articolo 10, n. 1, i motivi che giustificano il loro intervento in qualità di Stato membro destinatario giustificheranno a fortiori il loro intervento in qualità di Stato membro di spedizione.

b) Sulle condizioni di adozione di provvedimenti cautelari in forza dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425

62. Devo innanzitutto sottolineare che non condivido totalmente l'analisi del governo olandese. Una misura nazionale potrebbe essere lecita con riguardo all'art. 10, n. 1, secondo comma, della direttiva 90/425 e non esserlo con riguardo all'art. 10, n. 1, quarto comma, della medesima. La distinzione può dunque risultare decisiva per uno Stato membro.

63. Nella fattispecie, tuttavia, la distinzione è effettivamente di importanza minore in considerazione della portata del regolamento provvisorio nazionale. Il divieto che esso comportava riguardava, infatti, sia le esportazioni che le importazioni di mangimi per animali e poteva dunque essere considerato come una misura adottata sia in qualità di Stato membro di spedizione sia di Stato membro destinatario. Da questo punto di vista, si può d'altronde sottolineare che il rispetto delle condizioni di adozione di provvedimenti cautelari da parte di uno Stato membro destinatario, poste dall'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, riveste un'importanza del tutto particolare per gli esportatori stabiliti negli altri Stati membri.

64. L'adozione da parte di uno Stato membro di provvedimenti in forza dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 è subordinata a diverse condizioni. Innanzitutto, in conformità all'art. 10, n. 1, primo comma, della direttiva 90/425, siffatto intervento è possibile solo nel caso di «manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana». Inoltre, l'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 autorizza l'adozione, da parte dei soli «Stati membri destinatari», soltanto di «provvedimenti cautelari»

che possono riguardare solo «le aziende, i centri e gli organismi interessati o, in caso di epizoozia, la zona di protezione prevista dalla normativa comunitaria» e che sono giustificati da «motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale». Infine, si considera che siffatti provvedimenti siano adottati soltanto «in attesa delle misure che dovranno essere prese», conformemente all'art. 10, n. 4, della direttiva medesima.

65. Queste diverse condizioni non possono essere considerate rivestire senz'altro la stessa importanza e possono certamente essere raggruppate in funzione delle relazioni logiche reciproche. Semplificando, si potrebbe dire che i provvedimenti che possono essere adottati dagli Stati membri destinatari devono fondarsi su una duplice constatazione, quella dell'esistenza di un pericolo e quella dell'esistenza di un'urgenza, in mancanza di intervento delle autorità dell'Unione europea, e restare proporzionate.

66. L'intervento degli Stati membri destinatari, in virtù dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, deve innanzitutto essere fondato sulla constatazione dell'esistenza di un rischio, di un pericolo per la sanità pubblica o la salute animale. Esso deve, inoltre, presentare un carattere cautelare, ovvero rispondere a considerazioni d'urgenza, rimediando ad una situazione temporaneamente non disciplinata a livello comunitario, ma destinata ad esserlo. Esso deve infine essere proporzionato, ovvero restare nei limiti di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, che è quello di far fronte con urgenza ad un rischio individuato.

67. Tale è certamente il senso della condizione secondo la quale i provvedimenti cautelari devono riguardare soltanto «le aziende, i centri e gli organismi interessati» o, in caso di epizoozia, «la zona di protezione prevista dalla normativa comunitaria», che non può ricondursi né alla constatazione di pericolo, né a quella di urgenza.

68. A questo riguardo, occorre osservare che la questione se l'ambito di applicazione del regolamento provvisorio nazionale, che comportava un divieto generale riguardante l'insieme dei circuiti di produzione e di commercializzazione degli alimenti per animali, non eccedesse quanto autorizzato dall'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, non è stata esaminata né dalla Commissione, né dagli Stati membri che hanno presentato osservazioni, né dalle convenute nel procedimento principale. Dal canto suo, la Corte non ha mai preso posizione su questa questione.

69. Si può tuttavia considerare che l'assenza di dibattito su questo punto non dà adito a conseguenze, posto che è ammesso che il controllo del rispetto di questa condizione è assorbito dal controllo di proporzionalità.

i) L'esistenza di un pericolo

70. La necessità dell'esistenza di un pericolo si esprime innanzitutto nella condizione posta dall'art. 10, n. 1, primo comma, della direttiva 90/425, relativa a «il manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana», che deve applicarsi all'adozione sia di misure di salvaguardia comunitarie sia, in difetto di queste ultime, all'adozione di provvedimenti cautelari nazionali. Essa si esprime anche nella condizione, posta dall'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425, che subordina l'intervento degli Stati membri all'esistenza di «motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale».

71. Nella fattispecie, siffatta duplice condizione deve considerarsi soddisfatta per i medesimi motivi.

72. Come osservato dalla Commissione, la Corte ha giudicato [25] che tale condizione può essere soddisfatta «qualora nuove informazioni modifichino notevolmente la percezione del pericolo rappresentato da una malattia».

73. Nella fattispecie, come emerge dai primi tre «considerando» della decisione del Consiglio 2000/766, casi di BSE erano stati constatati su animali nati nel 1995, posteriormente all'adozione, il 27 giugno 1994, della decisione 94/381, che conteneva le prime norme comunitarie in materia di controllo delle proteine dei mammiferi trasformate utilizzate nell'alimentazione dei ruminanti. Il parere emesso il 27 e 28 novembre 2000 dal comitato direttivo scientifico in questo contesto, che dava atto per la prima volta di un «rischio di una contaminazione incrociata di mangimi per il bestiame con mangimi destinati ad altri animali e contenenti proteine animali forse contaminate dall'agente BSE», può essere considerato come una notevole modifica della percezione del pericolo rappresentato dalla BSE.

74. La stessa adozione della decisione del Consiglio 2000/766, che il regolamento provvisorio nazionale considerava espressamente e aveva per obiettivo di attuare, si fondava dunque essenzialmente sulla constatazione della necessità di vietare temporaneamente, a titolo precauzionale, l'utilizzazione di tutte le proteine animali nell'alimentazione di tutti gli animali [26]. Il parere del comitato direttivo scientifico, che giustificava l'adozione della decisione 2000/766, poteva dunque anche

25 — Sentenze della Corte 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211, punti 28-32); 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito-Commissione (Racc. pag. I-2265, punti 51-53); 3 luglio 2003, nonché causa Lennox cit., (punto 72).

26 — Sesto «considerando» della decisione 2000/766.

giustificare, come sostenuto sia dai governi olandese, tedesco e svedese sia dalla Commissione nelle loro osservazioni, l'adozione del regolamento provvisorio nazionale.

ii) L'esistenza di un'urgenza

75. La necessità dell'esistenza di un'urgenza si esprime mediante la condizione che l'intervento degli Stati membri destinatari presenti, da un lato, una natura «cautelare» e, dall'altro, avvenga «in attesa delle misure che dovranno essere prese».

76. Si può affermare che il regolamento provvisorio nazionale presentasse una natura cautelare, che perseguisse effettivamente un obiettivo cautelare?

77. L'obiettivo stesso dell'art. 2 del regolamento provvisorio nazionale era quello di garantire l'attuazione anticipata delle misure di tutela decise dal Consiglio e riportate all'art. 3 del regolamento stesso. Si può certamente affermare che questa forma di pressione rifletteva preoccupazioni relative all'urgenza della situazione.

78. Si deve osservare qui che l'argomento delle convenute nel procedimento principale, secondo il quale il regolamento provvisorio nazionale perseguiva non un obiettivo di tutela della salute umana o animale, ma un obiettivo meramente organizzativo, consistente nell'esaurire i processi di produzione esistenti, non mi sembra tale da poter rimettere in discussione questa valutazione. Si tratta, qui, non di determinare se gli obiettivi, reali o dichiarati, perseguiti dallo Stato membro corrispondessero alle esigenze della normativa dell'Unione relative all'esistenza di un pericolo, ma semplicemente di stabilire l'esistenza di una necessità urgente di intervento per lo Stato membro. L'esame da effettuare a questo proposito è dunque relativamente semplice. Consiste unicamente nel determinare se esistessero provvedimenti comunitari.

79. Per contro, si può difficilmente sostenere che il regolamento provvisorio è stato adottato «nell'attesa delle misure che dovranno essere prese», posto che misure comunitarie erano state appunto «prese» quattro giorni prima.

80. È vero che la Corte, chiamata a risolvere una questione analoga per quanto riguarda le disposizioni equivalenti della direttiva 89/662 [27] nella sentenza Eurostock [28], ha dichiarato che «l'adozione da parte della Commissione di una decisione la cui applicazione non è immediata, non può ritenersi, in

27 — L'art 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662 è redatto in termini identici a quelli dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425. A questo riguardo occorre sottolineare che le due direttive comportano disposizioni analoghe, in quanto la direttiva 90/425 mirava ad integrare il dispositivo attuato dalla direttiva 89/662 per gli animali vivi e i prodotti esclusi dal suo ambito di applicazione (v. al riguardo, il tredicesimo «considerando» della direttiva 89/662).

28 — Sentenza 5 dicembre 2000, causa C-477/98 (Racc. pag. I-10695).

quanto tale, vietare ad uno Stato membro di adottare esso stesso provvedimenti cautelari a norma dell'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662». Tuttavia, come sottolineato dalle convenute nel procedimento principale, i fatti in esame nella causa sfociata nella sentenza Eurostock si distinguevano su un punto essenziale da quelli considerati nella presente fattispecie.

81. Nella causa sfociata nella sentenza Eurostock, infatti, l'entrata in vigore della misura comunitaria era stata rinviata più volte, in un periodo di tre anni a partire dalla sua adozione. Inoltre, la misura nazionale era stata adottata soltanto successivamente al differimento dell'entrata in vigore della misura comunitaria. Nella presente causa, invece, la misura comunitaria, adottata poco dopo la constatazione del pericolo, doveva entrare in vigore, ed è effettivamente entrata in vigore, meno di un mese dopo.

82. È in ogni caso una posizione opposta quella adottata dall'avvocato generale Mischo, nelle conclusioni presentate nella causa Commissione/Francia [29], con riguardo alle medesime disposizioni della direttiva 89/662. Interrogandosi a proposito della questione se uno Stato membro potesse adottare una misura di salvaguardia nazionale, in forza dell'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662, al fine di inasprire una misura di salvaguardia comunitaria, adottata in forza della medesima disposizione, egli ritiene che questo sia inaccettabile. Infatti, così osserva: «se uno Stato membro non è soddisfatto di una misura di salvaguardia comunitaria deve portare la sua contestazione dinanzi al giudice, cui spetterà di decidere. Non può, invece, agire unilateralmente». Se questa soluzione non è ambigua, la situazione in esame nella presente fattispecie tuttavia non è la stessa di quella nella causa sfociata nella precitata sentenza Commissione/Francia. Il regolamento provvisorio nazionale non aveva l'obiettivo di inasprire la misura di salvaguardia comunitaria, ma soltanto, per lo meno per quanto concerneva il divieto anticipato, di anticipare, vale a dire di accelerare, la sua attuazione.

83. Da parte mia ritengo che, nelle circostanze del procedimento principale, non si possa considerare che l'adozione del regolamento provvisorio nazionale rispondesse alle condizioni poste dalla normativa dell'Unione applicabile per quanto riguarda la constatazione dell'urgenza. In termini più chiari, mi sembra che l'adozione del regolamento provvisorio nazionale sia intervenuta non «nell'attesa delle misure che dovranno essere prese», ma ben dopo che dette misure erano state «prese», e dunque in violazione delle disposizioni dell'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva

29 — Paragrafi 162-164 delle dette conclusioni (sentenza 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Racc. pag. I-9989).

90/425, e che spetti al giudice investito della causa principale trarne le debite conseguenze.

2. Il rispetto dell'obbligo di comunicazione delle misure prese

84. A questo riguardo, occorre insistere sul fatto che la decisione 2000/766 del Consiglio, adottata il 4 dicembre 2000, dopo il parere emesso dal Comitato direttivo scientifico del 27 e 28 novembre 2000, è entrata in vigore il 1º gennaio 2001. L'intervento comunitario testimonia dunque una certa celerità. A titolo di raffronto, si può sottolineare che l'art. 1 della decisione 94/381 aveva fissato per gli Stati membri un termine di trenta giorni, a far data dalla sua notifica, per vietare l'utilizzazione delle proteine derivate dai tessuti dei mammiferi nell'alimentazione dei ruminanti. Il regolamento provvisorio nazionale, dal canto suo, è stato adottato l'8 dicembre 2000, allorché l'urgenza della situazione era già stata presa in considerazione dalle istituzioni dell'Unione, ma è entrato in vigore soltanto il 15 dicembre 2000, senza che il governo olandese, interrogato in udienza su questo punto, fornisse indicazioni sui motivi di questo sfalsamento.

85. Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, non è indispensabile esaminare la condizione vertente sul rispetto del principio di proporzionalità. Per contro, al fine di dare una risposta utile alla questione posta dal giudice del rinvio, mi sembra importante fornire qualche precisazione in merito all'obbligo di comunicazione previsto all'art. 10, n. 1, quinto comma, della direttiva 90/425.

86. Conformemente all'art. 10, n. 1, quinto comma, della direttiva 90/425, i provvedimenti adottati dagli Stati membri, nella loro qualità di Stati membri di spedizione o di Stati membri destinatari, devono essere comunicati senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri. Nella fattispecie, il regolamento provvisorio nazionale è stato adottato l'8 dicembre 2000, ma è stato comunicato alla Commissione soltanto il 10 gennaio 2001. Ci si può chiedere se siffatto ritardo di 33 giorni possa essere ragionevolmente considerato come conforme alla direttiva 90/425. In caso di risposta negativa, quale potrebbe essere la sanzione della mancata osservanza di siffatto termine? Cosa si deve desumere, d'altro canto, dalla mancanza di qualsiasi informazione in merito alla comunicazione agli altri Stati membri?

87. La Commissione, come pure i governi olandese e tedesco, stimano, in sostanza, che sia difficile sostenere che questa notifica è avvenuta «senza indugio», ai sensi della direttiva 90/425, ma questo ritardo non incide tuttavia sulla competenza dello Stato membro ad adottare una misura come il regolamento provvisorio nazionale né, pertanto, sulla validità del medesimo.

88. Nella precitata sentenza Lennox la Corte ha dichiarato ragionevole un termine di 16 giorni. Essa ha tuttavia rivolto un quesito allo Stato membro principalmente interessato

dalla misura cautelare considerata, adottata da un altro Stato membro, relativamente al punto se detta misura gli fosse stata notificata [30]. Per contro, essa non ha mai dovuto pronunciarsi sull'eventuale sanzione né di un ritardo irragionevole, né di una mancanza di comunicazione agli altri Stati membri, in forza di questa disposizione. È però corretto che la Corte abbia dichiarato che il mancato rispetto di un'esigenza di questa natura, nella fattispecie quella prevista dall'art. 8, n. 1, lett. a), terzo comma, della direttiva 90/425, non poteva rimettere in discussione la competenza degli Stati membri ad adottare le misure previste da dette disposizioni [31].

89. È evidente che spetta non alla Corte, ma ai giudici competenti dello Stato membro interessato, pronunciarsi sulla validità del regolamento provvisorio nazionale. Tuttalpiù essa potrà, nel contesto di un ricorso per inadempimento, constatare l'incompatibilità con la direttiva del comportamento di uno Stato membro consistente nell'adozione di misure cautelari senza notificarle alla Commissione o agli altri Stati membri. Da questo punto di vista, l'inadempimento di uno Stato membro dell'obbligo di comunicazione imposto dall'art. 10, n. 1, quinto comma, della direttiva 90/425 potrebbe avvicinarsi all'inadempimento dell'obbligo di comunicazione delle misure di trasposizione di una direttiva, ossia al dovere di leale cooperazione che ispira l'art. 10 CE.

90. Tuttavia, può siffatta ripartizione dei poteri tra la Corte e i giudici nazionali implicare che l'eventuale violazione di detto obbligo sia privata di ogni sanzione o ancora che la Corte non possa pronunciarsi in merito?

91. Si deve presumibilmente distinguere tra, da un lato, la mancanza di ogni comunicazione e un ritardo di comunicazione e, dall'altro, la comunicazione alla Commissione e la comunicazione agli altri Stati membri. Per valutare siffatto obbligo e determinare gli effetti della sua eventuale violazione, occorre inoltre collocarlo nel suo contesto.

92. Come osservato dal governo olandese, detto obbligo di comunicazione non può mirare ad ottenere alcuna autorizzazione preventiva della Commissione o degli altri Stati membri, al contrario. Ciò non toglie che il suo obiettivo sia quello di fornire le informazioni indispensabili ad un ulteriore intervento comunitario, che non è meno indispensabile nella misura in cui sia il solo in grado di realizzare efficacemente la necessaria conciliazione tra la salvaguardia della sanità pubblica o della salute degli animali sull'insieme del territorio comunitario e la perseguita libera circolazione degli animali e dei prodotti. La decisione 2000/766 riflette del resto questa

30 — Sentenza Lennox, cit., punto 73.

31 — Sentenza 8 gennaio 2002, causa C-428/99, van den Bor (Racc. pag. I-127, punti 45-47).

realtà, quando menziona nel suo preambolo l'esistenza di misure di salvaguardia adottate dagli Stati membri [32]. Da questo punto di vista, la comunicazione alla Commissione delle informazioni pertinenti è la prima tappa di un processo di transizione da una situazione di urgenza, gestita in via cautelare da uno Stato membro, ad una situazione controllata, gestita collettivamente a livello comunitario. Siffatta comunicazione corrisponde quindi alla constatazione d'urgenza che condiziona l'adozione delle misure cautelari da parte di uno Stato membro.

93. La comunicazione delle informazioni pertinenti agli altri Stati membri non è meno importante, posto che essa ha appunto l'obiettivo di avvertirli del pericolo o del rischio all'origine della situazione d'urgenza. Tale comunicazione costituisce pertanto il riscontro della constatazione di pericolo che condiziona, anch'essa, l'adozione di provvedimenti cautelari ad opera di uno Stato membro.

94. Occorre insistere qui sul fatto che la comunicazione effettuata il 10 gennaio 2001 dal Regno dei Paesi Bassi è stata fatta allorché, da un lato, le disposizioni della decisione 2000/766 unitamente a quelle della decisione 2001/9 erano pienamente applicabili e, dall'altro, il regolamento provvisorio nazionale non lo era più. Questa comunicazione sull'adozione del regolamento provvisorio, che era particolarmente importante in quanto modificava l'ambito di applicazione sostanziale e temporale delle misure comunitarie che erano appena state adottate, era dunque non solo tardiva, bensì, soprattutto, assolutamente inutile.

95. In queste circostanze, anche se per la Corte non è possibile sanzionare, nel contesto di un procedimento pregiudiziale, la violazione di siffatto obbligo particolare di informazione gravante sugli Stati membri nell'esercizio del loro potere di adottare provvedimenti cautelari, ad essa è tuttavia consentito insistere sulla sua importanza, rammentando ad esempio che spetta, segnatamente, ai giudici nazionali sanzionare il mancato rispetto da parte degli Stati membri dei loro obblighi comunitari.

96. In conclusione, e senza che occorra esaminare se il regolamento provvisorio nazionale fosse perfettamente compatibile con il principio di proporzionalità, ritengo che il Regno dei Paesi Bassi non avesse la facoltà di adottare un provvedimento come quello esaminato nel procedimento principale, recante un divieto anticipato delle proteine animali trasformate nell'alimentazione degli animali da allevamento.

32 — V. il quarto «considerando» della decisione 2000/766.

VI — Sulla competenza dello Stato membro ad adottare il divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico

97. Con la seconda parte della sua questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla questione se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che esso ostava a che il regolamento provvisorio nazionale estendesse il divieto da esso previsto alla farina di pesce e al fosfato dicalcico, precisando, da un lato, che la decisione 2000/766 prevedeva, al suo art. 2, n. 2, deroghe al divieto di utilizzazione della farina di pesce per l'alimentazione di animali diversi dai ruminanti e del fosfato dicalcico in particolare, e, dall'altro, che la somministrazione di questi due prodotti era subordinata all'adozione di misure da adottarsi seguendo la procedura prevista all'art. 17 della direttiva 89/662, intervenute infine con l'adozione della decisione 2001/9.

98. Gli Stati membri che hanno presentato osservazioni nonché la Commissione hanno esaminato la questione pregiudiziale presentata alla Corte senza distinguere, in seno al regolamento provvisorio nazionale, il divieto anticipato delle proteine animali trasformate dal divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico. Essi considerano, in generale, che i due provvedimenti rientrino nei provvedimenti cautelari previsti all'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425.

99. Effettivamente, è certamente possibile esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione del regolamento provvisorio nazionale nel suo insieme, senza distinguere tra questi due aspetti. Tra essi esiste tuttavia una differenza molto pronunciata. Il divieto anticipato delle proteine animali trasformate corrispondeva, salvo per quanto riguardava la data della sua entrata in vigore, al disposto della decisione 2000/766. Il divieto provvisorio della farina di pesce e del fosfato dicalcico, per contro, contrastava con il disposto di questa stessa decisione.

100. A questo riguardo, il governo olandese fa valere che non era per esso possibile anticipare le condizioni molto severe di utilizzazione della farina di pesce e del fosfato dicalcico infine stabilite dalla decisione 2001/9 e che, in considerazione dei rischi accertati per la sanità pubblica, la ponderazione dei diversi interessi in gioco militava a favore del divieto della loro utilizzazione, nell'attesa dell'adozione di misure di esecuzione.

101. Siffatta argomentazione non mi pare convincente.

102. L'art. 2 della decisione 2000/766 escludeva, effettivamente, senza la minima ambiguità dalla sfera di applicazione del divieto la

somministrazione di farina di pesce ai non ruminanti nonché l'utilizzazione del fosfato dicalcico in generale. È vero che siffatta deroga è divenuta, in qualche modo, realmente effettiva soltanto con l'intervento dei provvedimenti di attuazione che dovevano accompagnarla, e dunque con l'adozione della decisione 2001/9, intervenuta il 29 dicembre 2000, successivamente all'entrata in vigore del regolamento provvisorio nazionale.

103. Tuttavia, l'unica data realmente importante nella fattispecie era quella di applicazione del divieto, che condizionava necessariamente quella delle sue deroghe. E si dà il caso che, nella fattispecie, le date di entrata in vigore delle due decisioni 2000/766 e 2001/9 fossero le stesse e che le date di applicazione del divieto e delle sue deroghe coincidessero.

104. Orbene, l'applicazione delle deroghe al divieto anticipato sancito dal regolamento provvisorio nazionale, da applicarsi a partire dal 15 dicembre 2000, era subordinata all'adozione delle misure d'esecuzione prevista dalla decisione 2000/766. Le deroghe relative alla somministrazione della farina di pesce ai non ruminanti, nonché all'utilizzazione del fosfato dicalcico, non erano dunque applicabili tra il 15 dicembre 2000 e il 1º gennaio 2001.

105. In altri termini, il regolamento provvisorio nazionale comportava un divieto di utilizzazione della farina di pesce nell'alimentazione dei non ruminanti, nonché del fosfato dicalcico, mentre la normativa dell'Unione non li vietava e aveva chiaramente previsto di non vietarli.

106. Risulta pertanto che il divieto provvisorio di utilizzazione della farina di pesce nell'alimentazione dei non ruminanti nonché del fosfato dicalcico non solo si espone alle stesse censure precedentemente esposte riguardo al divieto anticipato delle proteine animali trasformate, ma che, inoltre, nella misura in cui si pone in contrasto diretto con una norma comunitaria, detto divieto è stato adottato in violazione del principio di proporzionalità e del dovere di lealtà incombente agli Stati membri in virtù dell'art. 10 CE.

VII — Conclusione

107. In conclusione, invito la Corte a risolvere la questione pregiudiziale presentata dal Gerechtshof 's-Gravenhage nei seguenti termini:

«Il diritto dell'Unione, e segnatamente la direttiva del Consiglio 90/425/CEE, nonché la decisione della Commissione 94/381/CE e la decisione del Consiglio 2000/766/CE, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad un regolamento nazionale come quello in questione nel procedimento principale, nella misura in cui esso costituisce un'alterazione dell'ambito di applicazione temporale e sostanziale del divieto sancito dalla decisione 2000/766/CE».