CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 10 giugno 1998 *

1. La presente causa riguarda eventuali restrizioni alla detenzione di api di razza diversa dall'ape bruna sulla piccola e remota isola danese di Læsø, situata a 22 km dalla terra ferma. Essa solleva, in particolare, le questioni se le suddette restrizioni rientrino nel campo di applicazione dell'art. 30 del Trattato, relativo alle misure equivalenti ad una restrizione quantitativa alle importazioni e, in caso affermativo, se siano giustificate.

2. Il ministero dell'Agricoltura e della Pesca, in forza del potere di adottare misure onde garantire l'applicazione dei corretti sistemi di apicultura, conferitogli dalla pertinente legislazione danese [1], ha emanato il decreto 24 giugno 1993, n. 528, relativo all'apicultura sull'isola di Læsø (Bekendtgørelse om biavl på Læsø, in prosieguo: il «decreto»). Esso vieta la detenzione sull'isola di api mellifere non appartenenti alla «sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø)» [2]. Gli sciami esistenti dovevano essere distrutti o allontanati dall'isola entro il 15 agosto 1993, salvo che le regine venissero sostituite da regine inseminate della sottospecie di api brune specificata [3]. Tutte le perdite conseguenti alla distruzione di uno sciame ai sensi della decisione sono interamente risarcite dallo Stato danese [4]. È inoltre vietato introdurre sull'isola api domestiche vive, materiale riproduttivo per api domestiche o altri strumenti usati per l'apicultura non ripuliti [5]. L'inosservanza del decreto è punita con un'ammenda [6].

3. Il signor Ditlev Bluhme (in prosieguo: l'«imputato») è stato accusato dinanzi al Kriminalret i Frederikshavn (in prosieguo: il «giudice a quo») di aver detenuto sull'isola sciami di api di una sottospecie diversa dall'Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) dopo l'entrata in vigore della decisione, senza avere proceduto alla sostituzione con una regina inseminata della detta sottospecie. L'imputato ha sostenuto che il decreto costituiva una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni contraria all'art. 30 del Trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: il «Trattato»). Egli ha inoltre affermato che l'ape bruna di cui è causa non è una sottospecie originaria, esclusiva dell'isola e minacciata di estinzione, bensì una specie comune in tutto il mondo, così che non si poteva giustificare la restrizione in base all'art. 36 del Trattato. Il pubblico ministero ha sostenuto che l'art.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Legge 6 maggio 1993, n. 267, relativa all'apicultura (Lov om biavl), ora codificata dalla legge 6 luglio 1995, n. 585.

2 — Art. 1 del decreto.

3 — Art. 2 del decreto.

4 — Art. 7 del decreto.

5 — Art. 6 del decreto.

6 — Art. 9 del decreto.

30 non poteva essere applicato in quanto gli effetti del decreto erano tutti interni alla Danimarca e non integravano una restrizione delle importazioni.

4. Il giudice a quo ha esaminato inoltre la possibile rilevanza della direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE [7]. L'art. 1 della direttiva 91/174 definisce «animale di razza» «ogni animale d'allevamento contemplato nell'allegato II del Trattato, i cui scambi non siano ancora stati oggetto di regolamentazione comunitaria zootecnica più specifica e che sia iscritto oppure registrato in un registro o in un libro genealogico tenuto da un'organizzazione o da un'associazione di allevatori riconosciuta». Ai sensi dell'art. 2, gli Stati membri devono provvedere affinché «la commercializzazione di animali di razza, nonché di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi non sia vietata, limitata od ostacolata per motivi di carattere zootecnico o genealogico» e i criteri di autorizzazione delle organizzazioni, di iscrizione nei libri genealogici e di ammissione alla riproduzione di animali di razza e all'impiego di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi siano stabiliti in modo non discriminatorio. Tuttavia, «nell'attesa dell'attuazione delle eventuali modalità d'applicazione di cui all'articolo 6 [della direttiva], le legislazioni nazionali rimangono applicabili, nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato».

7 — GU L 85, pag. 37.

5. Il giudice a quo ha deciso di sottoporre alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato, le seguenti questioni pregiudiziali:

«I —In ordine all'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE:

1) Se l'art. 30 possa essere interpretato nel senso che uno Stato membro, a determinate condizioni, può emanare norme che vietino di detenere — nonché di importare — qualsiasi specie di ape diversa dalle api della razza Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) in una determinata isola nel paese di cui trattasi, come ad esempio, nella specie, un'isola di 114 km^2, di cui una metà è costituita da piccoli centri abitati, piccoli villaggi marittimi, e utilizzata per scopi turistici o agricoli, mentre l'altra metà è costituita da superfici incolte, ossia boschi, brughiere, praterie, pascoli costieri e vera e propria spiaggia e superfici coperte di dune, e che al 1° gennaio 1997 aveva una popolazione di 2 365 persone e dove le possibilità di occupazione sono generalmente limitate, ma dove l'apicultura è una delle poche possibilità occupazionali a causa di una flora particolare e di una grande percentuale di superfici incolte e sfruttate in maniera estensiva.

2) Qualora uno Stato membro possa introdurre norme del genere, si chiede alla Corte di delineare in generale le condizioni al riguardo e in concreto:

a) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), poiché si tratta di norme che riguardano solo un'isola come quella ivi descritta, e che hanno quindi un'efficacia geograficamente limitata.

b) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), qualora esse siano fondate sul fatto che si intende proteggere dall'estinzione la razza di api Apis mellifera mellifera, obiettivo che, a parere dello Stato membro, può essere raggiunto escludendo tutte le altre razze di api dall'isola di cui trattasi.

Nella presente causa penale, che è alla base del rinvio pregiudiziale, l'imputato contesta:

— che la razza di api Apis mellifera mellifera esista in assoluto (e ha fatto valere al riguardo che le api, che attualmente si trovano su Læsø, sono una mescolanza di diverse razze),

— che le api brune, che si trovano su Læsø, siano uniche, giacché sarebbero presenti in molti luoghi nel mondo, e

— che le dette api siano minacciate di estinzione.

Si chiede pertanto che nella risposta venga chiarito se sia sufficiente che lo Stato membro interessato consideri opportuno o necessario emanare le norme controverse come un elemento di protezione della popolazione di api di cui trattasi, o se debbano essere considerati come ulteriori presupposti che la razza di api esista, e/o che sia unica, e/o che sarebbe minacciata di estinzione, qualora il divieto di importazione fosse invalido o non potesse essere applicato.

c) Ove né la giustificazione descritta alla lett. a) né quella di cui alla lett. b) possano rendere legittima l'emanazione di tali norme, se tale risultato possa derivare da una combinazione delle due giustificazioni.

II —Sulla direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE:

1) In quali casi un'ape sia un animale di razza nel senso in cui la direttiva utilizza tale termine all'art. 2. Se ad esempio un'ape gialla sia un animale di razza.

2) Che cosa sia un motivo di carattere zootecnico ai sensi dell'art. 2.

3) Che cosa sia un motivo di carattere genealogico ai sensi dell'art. 2.

4) Se la direttiva si debba interpretare nel senso che uno Stato membro, malgrado la direttiva, possa vietare l'importazione e anche l'esistenza di tutte le api diverse dalle api della razza Apis mellifera mellifera in un'isola come quella descritta nella questione I, sub 1).

Qualora uno Stato membro possa fare ciò a determinare condizioni, si chiede che tali condizioni siano descritte».

Osservazioni

6. Hanno presentato osservazioni scritte e orali l'imputato, il Regno di Danimarca, la Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee. Il Regno di Norvegia ha presentato osservazioni scritte.

7. L'imputato afferma che si deve presumere l'esistenza di un commercio intracomunitario di api, giacché esso è esplicitamente disciplinato dall'art. 8 della direttiva del Consiglio 13 luglio 1992, 92/65/CEE [8]. Inoltre l'art. 3 della detta direttiva prescrive che gli scambi non siano limitati per ragioni di polizia sanitaria diverse da quelle risultanti dall'applicazione della direttiva medesima o della legislazione comunitaria. L'imputato sostiene altresì che anche le restrizioni al commercio dei beni che operano all'interno o su una parte soltanto del territorio di uno Stato membro ricadono sotto il divieto di misure equivalenti a restrizioni quantitative alle

8 — Direttiva del Consiglio 13 luglio 1992, 92/65/CEE, che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli ed embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE (GU L 268, pag. 54).

importazioni, attuali o potenziali, dirette o indirette, di cui all'art. 30 del Trattato [9]. Il caso non ha rilevanza meramente interna, in quanto l'imputato è autorizzato ad importare ed esportare api, e la maggiore fertilità e resistenza alle malattie delle api gialle implica che la conversione all'allevamento delle api brune inciderebbe pesantemente sulle sue condizioni economiche. La restrizione non è imposta dalla direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche [10], sebbene Læsø costituisca un habitat designato, in quanto l'ape bruna non compare negli elenchi degli allegati ed è, comunque, un animale domestico.

8. L'imputato deduce che la Corte non può ritenere giustificabile la restrizione ai sensi dell'art. 36 del Trattato, in quanto la detta disposizione non è stata invocata dal giudice a quo. Qualora essa vada applicata, l'onere della prova è a carico dello Stato danese. Non vi è questione di possibili malattie che minaccino la sopravvivenza delle api sull'isola. L'imputato produce la prova che le api brune non costituiscono una sottospecie minacciata d'estinzione: tutt'altro che limitate a piccole zone del Regno Unito, della Svezia, della Norvegia e di Læsø, esse sono rintracciabili, in gran numero, in Sud Africa, Tasmania e Sud America. Inoltre osservazioni effettuate sulle popolazioni di api brune esistenti su Læsø hanno dimostrato ch'esse rappresentano un ibrido, più che un esempio di pura Apis mellifera mellifera. Sebbene la legislazione comunitaria possa consentire alla Danimarca di adottare misure per preservare l'ape bruna di Læsø, la restrizione imposta dalla decisione è sproporzionata, in quanto è obbligatoria, e non facoltativa (come in Norvegia) ed esclude anche l'introduzione di api brune geneticamente identiche da luoghi diversi dall'isola di Læsø, determinando in tal modo una discriminazione.

9. L'imputato afferma che la direttiva 91/174 non è applicabile alle api e che la scelta, da parte degli allevatori, degli animali da allevare, che si tratti di bestiame o di api, non può formare oggetto di restrizioni.

10. La Danimarca deduce che la direttiva 91/174 non può applicarsi alla presente causa, in quanto le norme nazionali di cui è causa non pongono restrizioni alla commercializzazione o alla riproduzione di animali di razza. Inoltre, poiché non è stata adottata alcuna norma specifica in relazione alle api, il caso è regolato dalle disposizioni generali del Trattato. La Danimarca afferma che gli effetti del decreto, ai sensi del quale un soggetto può essere multato per aver detenuto una particolare sottospecie di api su una determinata isola che costituisce appena lo 0,3% del

9 — Sentenze 5 aprile 1984, cause riunite 177/82 e 178/82, Van de Haar e Kaveka de Meern (Racc. pag. 1797, in prosieguo: la «sentenza Van de Haar»); 15 dicembre 1982, causa 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (Racc. pag. 4575, in prosieguo: la «sentenza Oosthoek's»), e 20 marzo 1990, causa 21/88, Du Pont de Nemours Italiana (Racc. pag. I-889).

10 — GU L 206, pag. 7.

territorio nazionale, sono meramente interni [11]. La Danimarca ha chiesto alla Corte di non conformarsi alla sua sentenza Pistre e a. [12] nella parte in cui consente l'applicazione dell'art. 30 a tali situazioni meramente interne. La restrizione non è discriminatoria. Poiché incide soltanto sulla detenzione di api, e non anche sulla loro importazione, e può pertanto essere equiparata ad una norma relativa al commercio, l'art. 30 del Trattato non è applicabile, in virtù della sentenza Keck e Mithouard [13]. Essa afferma, in subordine, che gli effetti del decreto sul commercio intracomunitario sono troppo indiretti e aleatori [14], in quanto non sussiste alcuna prova che, qualora venissero abolite le restrizioni relative all'apicultura sull'isola di Læsø, aumenterebbero le importazioni di sottospecie diverse, ed inoltre è interessato soltanto un modestissimo numero di apicultori professionisti. In ogni caso, qualunque restrizione non discriminatoria al commercio intracomunitario conseguente all'applicazione della decisione sarebbe giustificata dal richiamo al pubblico interesse alla diversità biologica, evidenziato dall'adozione della direttiva 92/43/CEE e della decisione del Consiglio di stipulare la Convenzione di Rio sulla diversità biologica del 5 giugno 1992 [15]. Le restrizioni imposte dal decreto sono conformi al principio di conservazione in situ stabilito dalla Convenzione di Rio. Secondo una serie di studi condotti tra il 1986 e il 1996, l'ape bruna di Læsø rimane un chiarissimo esempio di sottospecie dell'Apis mellifera mellifera, con un diverso DNA. Tuttavia essa diviene sempre più rara sull'isola, e la purezza della sua conformazione genetica è minacciata dal carattere recessivo dei suoi geni rispetto a quelli della più comune ape gialla. Il decreto è proporzionato, in quanto l'opzione consistente nel sostituire le regine con regine brune inseminate è meno restrittiva di quella che impone l'allontanamento di tutti gli sciami diversi da quelli di api brune di Læsø.

11. L'Italia e la Norvegia condividono l'argomento della Danimarca. La Norvegia afferma che la delimitazione di aree destinate all'allevamento di razze pure all'interno di uno Stato membro per impedire la commistione di razze non è discriminatoria e non incide sulla normale libertà di commercio [16], se non in modo indiretto e aleatorio [17]. Qualora fosse applicabile l'art. 30, il decreto sarebbe giustificato sia con riferimento all'art. 36 sia dall'esigenza imperativa di protezione dell'ambiente. Le api brune europee della razza Apis mellifera mellifera sono a rischio d'estinzione, e tra il 1980 e il 1997 in Norvegia il loro numero è diminuito di due terzi. I provvedimenti adottati non sono più restrittivi del necessario e sono simili a quelli adottati in Norvegia, in cui è stata volontariamente riservata un'area di 35 000 km^2 al

11 — Sentenze Oosthoek's, loc. cit.; 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165), e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921).

12 — Sentenza 7 maggio 1997, cause riunite da C-321/94 a C-324/94 (Racc. pag. I-2343, in prosieguo: la «sentenza Pistre»).

13 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91 (Racc. pag. I-6097).

14 — Sentenze 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta (Racc. pag. I-3453), e 17 ottobre 1995, cause riunite da C-140/94 a C-142/94, DIP e a. (Racc. pag. I-3257, in prosieguo: la «sentenza *DIP*»).

15 — Decisione del Consiglio 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica (GU L 309, pag. 1). In prosieguo si farà riferimento alla Convenzione come «Convenzione di Rio»

16 — Sentenza 31 marzo 1982, causa 75/81, Blesgen/Belgio (Racc. pag. 1211).

17 — Sentenze Peralta, loc. cit., e DIP, loc. cit.

loro allevamento. Ciò è conforme all'art. 8 della Convenzione di Rio.

12. La Commissione sostiene che restrizioni limitate ad una parte del territorio di uno Stato membro possono essere in contrasto con l'art. 30 del Trattato [18]. La restrizione di cui è causa è, per usare i termini della sentenza Keck e Mithouard, una norma sui prodotti più che sul commercio, e distorce la concorrenza sull'isola tra allevatori di api brune e allevatori di api gialle. Pertanto gli effetti della decisione sul commercio intracomunitario sono più che meramente ipotetici [19]. Inoltre l'applicazione dell'art. 30 non dipende dal grado di incidenza sul commercio [20]. Il richiamo contenuto nell'art. 36 del Trattato alla salute e alla vita degli animali dovrebbe essere inteso nel senso che si estende a intere specie o sottospecie, o sottogruppi di una specie o sottospecie, per preservarli dall'estinzione o per scopi scientifici o riproduttivi. Sebbene la Commissione ritenga che l'ape bruna di Læsø non costituisca una sottospecie geneticamente distinta, spetta agli Stati membri stabilire il grado di tutela delle specie, sottospecie o sottogruppi [21]. Per fruire dell'art. 36 del Trattato, lo Stato membro deve provare [22] che una misura nazionale persegue efficacemente l'obiettivo di tutela e che non esistono mezzi meno restrittivi per raggiungere uno degli obiettivi specificati. Il provvedimento nazionale controverso è discriminatorio e ingiustificato, tuttavia, nella parte in cui osta all'importazione di api brune geneticamente simili dal di fuori di Læsø.

13. La Commissione afferma che, sebbene le api rientrino nel campo di applicazione della direttiva 91/174, che si applica a «ogni animale d'allevamento contemplato nell'allegato II del Trattato» [23], poiché non è stata adottata alcuna misura relativa alle api ai sensi dell'art. 6 della direttiva, la questione va risolta facendo riferimento alle disposizioni generali, già richiamate, di cui agli artt. 30 e 36 del Trattato.

Analisi

Parte II delle questioni del giudice a quo

14. Per risolvere la seconda parte delle questioni deferite non occorre stabilire se le api

18 — Sentenze Du Pont de Nemours Italiana, loc. cit.; 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (Racc. pag. I-1451, in prosieguo: la «sentenza Aragonesa»), e 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Ligur Carni (Racc. pag. I-6621, in prosieguo: la «sentenza Ligur Carni»).

19 — Sentenze Peralta, loc. cit.; DIP, loc. cit.; 7 marzo 1990, causa C-69/88, Krantz (Racc. pag. I-583), e 13 ottobre 1993, causa C-93/92, CMC Motorradcenter (Racc. pag. I-5009).

20 — Sentenze Van de Haar, loc. cit., e 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-Siplec (Racc. pag. I-179).

21 — Sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227).

22 — Sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit (Racc. pag. 3369, punto 24).

23 — Art. 1 della direttiva 91/174.

siano animali di razza pura ai sensi della direttiva 91/174. Poiché, come afferma la Commissione, non sono state adottate norme specifiche in relazione alle api conformemente all'art. 6 della direttiva, si applica l'ultima frase dell'art. 2, e «le legislazioni nazionali rimangono applicabili, nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato». Pertanto, anche se le api rientrano nel campo di applicazione della direttiva 91/174, le questioni sollevate dal giudice a quo in merito alla detta direttiva vanno interpretate nel senso che sollevano le medesime questioni di cui alla prima parte: innanzi tutto, se le norme danesi rientrino nella sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato e, in secondo luogo, se possano essere giustificate con riferimento all'art. 36 o come esigenze imperative di diritto nazionale relative al perseguimento di un obiettivo di pubblico interesse.

Parte I delle questioni del giudice a quo

i) L'art. 30 del Trattato

15. La Corte ha costantemente confermato, sin dalla sentenza Dassonville [24], che «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative». La Corte ha definito un divieto d'importazione come «la più grave forma di restrizione» [25]. La giurisprudenza successiva alla sentenza «Cassis de Dijon» [26] ha inoltre stabilito che «costituiscono misure di effetto equivalente, vietate dall'art. 30, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (quali quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura o il confezionamento), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci» [27].

16. Prima di stabilire se il decreto costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni e, in particolare, una restrizione discriminatoria oppure indistintamente applicabile, occorre analizzare alcune eccezioni preliminari

24 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837, punto 5).

25 — Sentenza 14 dicembre 1979, causa 34/79, Regina/Henn e Darby (Racc. pag. 3795, punto 12).

26 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649).

27 — V., ad esempio, sentenza Keck e Mithouard, loc. cit., punto 15.

all'applicazione dell'art. 30 del Trattato alla presente causa. Esse riguardano il limitato ambito di applicazione territoriale del decreto, la ridotta incidenza, in termini di volume, sul commercio e l'asserito carattere aleatorio e indiretto dei suoi effetti sul commercio, l'applicazione della sentenza Keck e Mithouard e l'asserito carattere interno della presente causa.

17. La Corte ha statuito che una norma nazionale la quale abbia un ambito di applicazione territoriale limitato perché si applica soltanto al territorio di un comune o ad una parte del territorio nazionale, «non può sfuggire alla qualifica di misura discriminatoria o protezionistica ai sensi delle norme relative alla libera circolazione delle merci con il pretesto che incide tanto sullo smercio dei prodotti provenienti dalle altre parti del territorio nazionale quanto su quello dei prodotti importati da altri Stati membri» [28]. Pertanto il fatto che il decreto restringa l'importazione e la detenzione di api soltanto sull'isola di Læsø non ne impedisce, in linea di principio, l'esame alla luce dei requisiti di cui all'art. 30 del Trattato. Concordo con l'affermazione formulata in udienza dall'agente della Commissione, secondo cui l'esame corretto di una restrizione operante in una parte di uno Stato membro consiste nell'accertare quale sarebbe la situazione qualora la restrizione venisse applicata all'intero territorio nazionale.

18. È altresì chiaro che l'incidenza ridotta del decreto, in termini di volume, sul commercio non può di per sé impedire l'applicazione dell'art. 30 del Trattato. Come la Corte ha affermato nella sentenza Van de Haar, «l'art. 30 del Trattato non fa alcuna distinzione fra i provvedimenti che possono essere qualificati come misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, a seconda della *gravità* del pregiudizio per il commercio fra Stati membri» [29]. L'art. 30 vieta i provvedimenti nazionali che possano ostacolare le importazioni «anche se l'ostacolo è di lieve entità e se esistono altre possibilità di smercio dei prodotti importati» [30]. Un provvedimento legislativo di applicazione generale che incida sullo svolgimento di un'attività economica da parte di tutte le persone ed imprese su una parte limitata del territorio nazionale è, a mio parere, sempre atto ad ostacolare il commercio.

19. È stato anche affermato, alla luce della sentenza nella causa Peralta e di altre sen-

28 — Sentenza Aragonesa, loc. cit., punto 24; v. altresì sentenza Ligur Carni, loc. cit., punto 37. Il concetto è inoltre implicito nella sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4431, in prosieguo: la sentenza «Rifiuti Regione vallona»).

29 — Loc. cit., punto 13; il corsivo è mio.

30 — Ibidem.

tenze, che «gli effetti restrittivi che [il decreto] potrebbe produrre sulla libera circolazione delle merci sono troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da [esso] sancito possa essere considerato atto ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri» [31]. Questo argomento non può essere accolto, in quanto confonde l'intensità degli effetti con la vaghezza del nesso causale. Nella causa Peralta si affermava che le norme in discussione pregiudicavano il commercio marittimo italiano; nella causa DIP che ostacolavano in generale le vendite al dettaglio in tutta l'Italia; nella causa Krantz che pregiudicavano le vendite a rate di tutti i tipi di beni nei Paesi Bassi, e nella causa CMC Motorradcenter che pregiudicavano tutti i commerci paralleli di beni soggetti a garanzie non rispettate dai concessionari autorizzati nel paese di destinazione. Tuttavia il nesso causale tra tali misure e qualunque effetto sul commercio intracomunitario era questione di pura casualità; in altre parole, era troppo vago. La Corte, semplicemente, non era disposta ad ammettere che norme nazionali relative agli scarichi in mare delle navi, alla pianificazione e al rilascio delle autorizzazioni per gli esercizi di vendita al minuto, al sequestro di beni in possesso di evasori fiscali o alla fornitura di informazioni in buona fede nella conclusione di contratti potessero essere considerate atte a produrre un effetto visibile sul commercio. Invece il decreto in discussione nella presente causa ha un impatto sul commercio diretto e immediato. L'importazione di api da altri Stati membri verso una parte del territorio danese è oggetto di un divieto diretto. In tali circostanze, l'intensità dell'effetto sul commercio intracomunitario è, come ho già detto, irrilevante [32].

20. È stato altresì osservato che il decreto è di natura analoga ad una norma nazionale sugli accordi di vendita e, quindi, conformemente alla sentenza Keck e Mithouard, non rientra nella sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato. Questa affermazione pare fondarsi sul fatto che il decreto non restringe l'importazione di api nel territorio danese in generale, bensì ne limita semplicemente la distribuzione su una parte del territorio. Al riguardo, l'Italia ha proposto un'analogia con la sentenza della Corte Blesgen/Belgio, secondo cui le restrizioni imposte alla vendita di talune bevande alcoliche in locali aperti al pubblico, che non riguardavano le altre forme di smercio delle medesime bevande [33], non erano in contrasto con l'art. 30. Sebbene la restrizione riguardi soltanto una piccola parte del territorio danese, essa produce lo stesso effetto, nella zona di applicazione, di un divieto assoluto di commerciare api diverse dall'ape bruna originaria dell'isola. Sebbene un divieto di commerciare possa essere definito, letteralmente, come una norma che «limita o vieta determinati accordi di vendita», nel caso in esame può essere definita anche come una norma sui

31 — Sentenza Peralta, loc. cit., punto 24; v. anche sentenze DIP, loc. cit., punto 29; Krantz, loc. cit., punto 11, e CMC Motorradcenter, loc. cit., punto 12.

32 — Inoltre le norme nazionali che si ritiene abbiano effetti troppo indiretti e aleatori sul commercio sono invariabilmente applicabili in modo indistinto; v. sentenze Peralta, loc. cit., punto 24; DIP, loc. cit., punto 29; Krantz, loc. cit., punto 10, e CMC Motorradcenter, loc. cit., punto 10. Come vedremo più avanti, si può affermare che la decisione è quanto meno parzialmente discriminatoria.

33 — Loc. cit., punto 9.

prodotti. Sull'isola di Læsø possono essere detenuti o posti in commercio solo prodotti — api — di un determinato colore, con una particolare apertura alare ed un'origine precisa. Per fugare qualunque dubbio è sufficiente considerare il criterio prevalente indicato dalla Corte nella fondamentale sentenza Keck e Mithouard, relativa all'accesso al mercato [34]. Tale accesso è chiaramente impedito nel caso del mercato di Læsø; non è consentita alcuna forma alternativa di smercio di api non originarie dell'isola [35].

21. È stato affermato, infine, che la Corte non dovrebbe risolvere le questioni deferite dal giudice a quo, in quanto la causa concerne una situazione puramente interna. Non sono d'accordo. È' vero che l'art. 30 del Trattato non può pregiudicare l'applicazione del decreto alla detenzione o al commercio su Læsø di api provenienti da altre parti della Danimarca [36]. Tuttavia dalle osservazioni presentate risulta che l'imputato è in possesso di un'autorizzazione all'importazione ed esportazione di api rilasciata dalle autorità danesi. Pertanto non può escludersi che il decreto gli vieti di importare api da paesi diversi dalla Danimarca per utilizzarle nel suo allevamento di api su Læsø, o che le regine o gli sciami esistenti ch'egli dovrebbe sostituire siano stati importati. In ogni caso dovrebbe ora essere chiaro, credo, che il decreto può pregiudicare il commercio in Danimarca di prodotti provenienti da altri Stati membri. In tal caso per giurisprudenza consolidata spetta al giudice nazionale, conformemente al sistema instaurato dall'art. 177 del Trattato, valutare la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte alla luce dei fatti in discussione dinanzi ad esso [37]. La validità di quest'impostazione del rapporto intercorrente tra la Corte ed i giudici nazionali è stata dimostrata nella sentenza Giloy, in cui la Corte ha confermato la sua competenza a statuire su questioni pregiudiziali «quando una normativa nazionale si è conformata, per le soluzioni che essa apporta ad una situazione interna, a quelle adottate nel diritto comunitario» [38].

22. Si potrebbe osservare che il decreto impone una restrizione discriminatoria al commercio, se analizzata rispetto al commercio di api della specie Apis mellifera considerata nel suo complesso. Il decreto favorisce la detenzione su Læsø di api di origine danese — provenienti appunto da Læsø — di una particolare sottospecie, l'ape bruna Apis mellifera mellifera, escludendo tutte le api, siano esse gialle o brune, importate sull'isola da altre zone della Danimarca, da altri Stati

34 — Loc. cit., punto 17.

35 — Si potrebbe obiettare che la decisione non incide «in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri», come è necessario affinché le restrizioni sulle modalità di vendita possano sfuggire all'art. 30 del Trattato; ibidem, punto 16. Vedasi l'analisi che segue sulla questione se la decisione abbia carattere discriminatorio.

36 — Sentenze Oosthoek's, loc. cit., punto 9; v. anche sentenze 14 dicembre 1982, cause riunite da 314 a 316/81 e 83/82, Waterkeyn e a. (Racc. pag. 4337, punti 11 e 12), e 18 febbraio 1987, causa 98/86, Mathot (Racc. pag. 809, punto 9).

37 — Sentenza 14 luglio 1988, causa 298/87, Smanor (Racc. pag. 4489, punti 8 e 9).

38 — Sentenza 17 luglio 1997, causa C-130/95 (Racc. pag. I-4291). Al paragrafo 40 delle conclusioni presentate nella citata causa Pistre, l'avvocato generale Jacobs ha proposto alla Corte di non considerare questioni riguardanti l'applicazione dell'art. 30 nel contesto di una situazione meramente interna, in parte perché aveva propugnato un'impostazione diversa da quella infine adottata dalla Corte nella causa Giloy, che non era ancora stata decisa. L'interpretazione dell'art. 30 può rilevare in una causa interna di uno Stato membro se, ad esempio, le norme nazionali vietano la discriminazione alla rovescia: v. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs nella causa Pistre, ibid., paragrafo 12.

membri o da altre parti contraenti dell'accordo SEE. Adottando quest'impostazione, è irrilevante che il decreto escluda dall'isola danese di Læsø le api gialle, incluse quelle originariamente detenute ed allevate sulla stessa Læsø, e le api brune danesi che possano esistere al di fuori di essa. Nella giurisprudenza della Corte è possibile rinvenire un solido sostegno a quest'impostazione. L'esistenza di discriminazione «non è inficiata dalla circostanza che gli effetti restrittivi di un tale regime preferenziale si dispiegano in egual misura nei confronti dei prodotti fabbricati da imprese dello Stato membro in questione, non ubicate nella regione a cui si applica il regime preferenziale, come nei confronti dei prodotti fabbricati da imprese che hanno sede negli altri Stati membri» [39]. «[T]utti quelli che beneficiano del regime preferenziale sono nondimeno prodotti nazionali (...)» [40]. «Perché possa essere qualificata discriminatoria o protezionistica non è pertanto necessario che questa misura favorisca l'insieme dei prodotti nazionali o sfavorisca solo i prodotti importati ad esclusione dei prodotti nazionali» [41].

23. In subordine, sulla base di almeno due elementi si potrebbe affermare che il decreto non è discriminatorio, quanto meno in relazione alla sua incidenza sulla sfera giuridica dell'imputato, e che anzi costituisce una restrizione indistintamente applicata a tutte le importazioni. Questo è importante, perché soltanto le restrizioni indistintamente applicabili possono ritenersi giustificate mediante richiamo ad esigenze imperative di pubblico interesse, ad esempio di tutela dell'ambiente [42]. Le misure discriminatorie, per contro, fruiscono soltanto delle deroghe ex art. 36 del Trattato. Anzitutto, se l'effetto del decreto sul commercio di ciascuna delle varie sottospecie di api viene analizzato separatamente, risulta discriminatorio a vantaggio della produzione di ape bruna Apis mellifera mellifera danese — in particolare proveniente da Læsø — rispetto alla produzione non danese di api brune, ma è applicabile indistintamente all'ape gialla (soprattutto l'Apis mellifera ligustica). Le api gialle sono bandite da Læsø indipendentemente dalla loro provenienza, anche nel caso in cui provengano dalla stessa Læsø. Sebbene il decreto, nel vietare l'introduzione su Læsø di qualsiasi ape proveniente dall'esterno, non distingua esplicitamente tra sottospecie, i fattori che incidono sull'applicabilità del decreto, alla luce dell'art. 30 del Trattato, sono diversi per le api brune e per le api gialle. Riguardo alle prime, occorre individuare una giustificazione per escludere le api della stessa sottospecie cui appartengono le api brune di Læsø sulla base di caratteristiche peculiari dell'ape bruna di Læsø che, per il momento, non hanno determinato una classificazione tassonomica particolare. Invece le api gialle, in quanto membri di una sottospecie distinta, possono essere più facilmente definite come sostanzialmente diverse, così che le norme che favoriscono una sottospecie rispetto all'altra, qualora perseguano un obiettivo di

39 — Sentenza Du Pont de Nemours Italiana, loc. cit., punto 12.

40 — Ibid., punto 13.

41 — Sentenza Aragonesa, loc. cit., punto 24. V. altresì sentenze 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia (Racc. pag. 4035, punto 9); 25 luglio 1991, causa C-353/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-4069, punto 25), e 3 giugno 1992, causa C-360/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3401, punti 8 e 9).

42 — V. sentenze 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 1625); Du Pont de Nemours Italiana, loc. cit., punto 14; Pistre, loc. cit., punto 52; Aragonesa, loc. cit., punto 13, e Rifiuti Regione vallona, loc. cit., punto 9.

pubblico interesse derivante dalla detta distinzione, non devono essere necessariamente considerate discriminatorie.

24. Un ulteriore argomento è ricavabile dalla sentenza «Rifiuti Regione vallona» [43]. Detta causa riguardava norme locali belghe che vietavano l'importazione di rifiuti da altre regioni del Belgio o dall'estero. Normalmente le norme in questione sarebbero state, ritengo, considerate direttamente discriminatorie. Tuttavia nella sua giurisprudenza la Corte ha attirato l'attenzione sui fattori particolari che possono applicarsi alle norme ambientali nazionali:

«[P]er valutare il carattere discriminatorio o no dell'ostacolo in causa, si deve tener conto della peculiarità dei rifiuti. Infatti, il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale all'art. 130 R, n. 2, del Trattato, implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare (...). Ne risulta che, tenuto conto delle differenze tra i rifiuti prodotti da un luogo ad un altro e del loro legame col luogo della loro produzione, le misure contestate non possono considerarsi discriminatorie» [44].

25. Nella presente causa il decreto è inteso a tutelate la sopravvivenza di una particolare popolazione della sottospecie Apis mellifera mellifera nella sua zona d'origine, in cui si presume abbia sviluppato talune caratteristiche morfologiche peculiari. Esso persegue tale obiettivo per mezzo di un'azione preventiva onde evitare commistioni con le api gialle ed anche con api brune di popolazioni non originarie dell'isola. Questo può essere interpretato come un tentativo di correggere alla fonte il danno ambientale derivante da tale mescolanza e di preservare la diversità biologica locale. Alla luce di questi obiettivi legislativi, si può sostenere che vi siano notevoli differenze tra l'ape bruna di Læsø e altre api, sia gialle che brune. Ammettere l'esistenza di queste differenze sostanziali tra le api brune di Læsø e altre api escluse dall'isola ai sensi del decreto implicherebbe che l'esclusione di queste ultime non è discriminatoria. Come ho già detto, tali differenze sostanziali sono più facilmente individuabili nel caso dell'ape gialla, che è esclusa da Læsø indipendentemente dalla sua origine. Ovvia-

43 — Loc. cit.

44 — Ibid., punti 34 e 36.

mente tale esclusione costituirebbe comunque una restrizione indistintamente applicabile alle api non originarie di Læsø. Sebbene sia incerto se la popolazione di api brune di Læsø sia sufficientemente caratterizzata per meritare protezione dall'incrocio con *qualunque* altra popolazione di api, sia brune che gialle, ritengo che il decreto possa essere considerato, ai fini dell'analisi del suo effetto sul commercio delle api gialle, come una misura indistintamente applicabile.

26. Concludo pertanto che il decreto costituisce una misura equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato che, colpendo la commercializzazione di api gialle, è indistintamente applicabile.

ii) Giustificazione

27. Indipendentemente dalla questione se il decreto sia indistintamente applicabile o discriminatorio, la possibilità di una deroga ai sensi dell'art. 36 del Trattato va considerata prima della possibile giustificazione mediante richiamo ad un'esigenza imperativa di pubblico interesse [45]. La questione centrale relativa alla compatibilità del decreto con il Trattato è, quindi, se possa fruire della deroga di cui all'art. 36 del Trattato per «i divieti o restrizioni all'importazione (...) giustificati da motivi di (...) tutela della salute e della vita degli animali». A mio parere tale deroga si estende alla protezione, nel senso di conservazione, di una particolare popolazione di animali, sia essa una specie, sottospecie o sottogruppo. Così, ad esempio, le misure nazionali intese ad impedire l'estinzione di siffatta popolazione a causa di malattie o della caccia potrebbe fruire, se necessario, della deroga concessa dall'art. 36. La minaccia della scomparsa di una determinata popolazione a causa della commistione di razze e la conseguente perdita del suo carattere distintivo ispirano considerazioni piuttosto diverse. Si tratta di un processo più lento e probabilmente indolore. Esso non mette necessariamente a rischio la vita di ogni singolo membro della popolazione in parola, sebbene ciò dipenda da quanto efficacemente i membri sopravvissuti del gruppo originario e quelli del gruppo misto competono per il territorio e le scarse risorse. Nondimeno, ritengo che anche i provvedimenti nazionali per salvaguardare il carattere distintivo di determinate popolazioni di animali debbano rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 36 del Trattato, qualora siano soddisfatte le altre normali condizioni per far valere una deroga. L'interesse pubblico alla tutela della salute e della vita degli animali e delle piante è altrettanto mal servito quando specie o altri sottogruppi di una popolazione di animali scompaiono gradualmente o vengono irrimediabilmente alterati mediante sistemi di allevamento incontrollati come quando i membri esistenti di tale specie o sottogruppo muoiono o si ammalano con un processo più rapido. L'esistenza di siffatto interesse pubblico, ai sensi dell'art. 36, alla tutela dell'esistenza di popolazioni diverse di animali in quanto tali è rafforzata dall'obiettivo comunitario, di cui all'art. 130 R del

45 — Sentenza Aragonesa, loc. cit., punto 13.

Trattato, della «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

28. Qualora la Corte non accettasse tale interpretazione dell'art. 36 si potrebbe, credo, giustificare una misura indistintamente restrittiva imposta per tutelare una particolare popolazione di animali mediante richiamo all'esigenza imperativa di protezione dell'ambiente [46]. Un sostegno a tale giustificazione è rintracciabile nella Convenzione di Rio. Le parti contraenti affermano «che la conservazione della diversità biologica è un problema comune dell'umanità». L'art. 2 conferma che la Convenzione si applica anche alle «specie domestiche o coltivate», che sono «specie il cui processo di evoluzione è stato influenzato dall'uomo per soddisfare i suoi bisogni».

29. Il fatto che la Comunità abbia sottoscritto la Convenzione di Rio, in relazione alle materie della stessa che rientrano nella sua competenza, non significa che sia giustificata qualunque misura restrittiva adottata da uno Stato membro in base alla Convenzione, con riferimento all'art. 36 o all'interesse generale alla protezione dell'ambiente. Riguardo alla questione della giustificazione nel caso di specie, il giudice a quo attira l'attenzione in particolare sulla sfera di applicazione geograficamente limitata del decreto, nonché sulle tesi dell'imputato relative al grado di commistione già raggiunto a Læsø, all'asserito carattere di non unicità dell'ape bruna di Læsø e all'asserita mancanza di qualunque rischio di estinzione a livello mondiale dell'ape bruna.

30. La Corte ha affermato che, in mancanza di standard armonizzati, spetta agli Stati membri stabilire il grado di tutela della salute umana ai sensi dell'art. 36 nonché il modo in cui tale tutela va perseguita, salvi i limiti imposti dal Trattato, compreso il principio di proporzionalità [47]. Ciò significa che le restrizioni devono rispondere «ad un legittimo obiettivo di politica sanitaria» e «devono essere limitat[e] allo stretto necessario per garantire la tutela della sanità pubblica», tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica [48].

31. Sono convinto che gli Stati membri debbano anche godere di un certo margine di discrezionalità per quanto riguarda la protezione della vita animale, e che la tutela di una popolazione precipua di animali, anche al di sotto del livello della sottospecie, costituisca un obiettivo legittimo conformemente all'art. 36 del Trattato o, eventualmente, all'esigenza imperativa di protezione dell'ambiente. L'art. 2 della Convenzione di Rio definisce come «diversità biologica» la «variabilità degli

46 — Sull'esistenza di tale esigenza imperativa, v., ad esempio, sentenze 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 4607), e Rifiuti Regione vallona, loc. cit.

47 — Sentenze Aragonesa, citata, punto 16; Commissione/Germania, loc. cit., punto 41, e 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445, punto 16).

48 — Sentenza Commissione/Germania, loc. cit., punti 42 e 44.

organismi viventi di qualsiasi fonte», compresa «la diversità all'interno di ogni specie». La Convenzione evita di limitare la tutela alle specie o sottospecie, preferendo utilizzare definizioni più generiche dei vari tipi di organismi cui fa riferimento. Infatti definisce le «risorse biologiche» semplicemente come «componente biotica che abbia un'utilizzazione effettiva o potenziale» [49], senza far riferimento a distinzioni tassonomiche prestabilite tra specie e sottospecie, e si riferisce semplicemente alle «caratteristiche distintive» sviluppate da specie domestiche o coltivate [50]. Ciò è coerente con l'approccio di alcune altre norme sulla protezione della natura. L'art. I, lett. a), della Convenzione sul commercio internazionale di specie minacciate di fauna e flora sottoscritta a Washington il 3 marzo 1973 definisce la nozione di «specie», ai fini della Convenzione stessa, come «qualunque specie, sottospecie o loro popolazione geograficamente separata». L'art. I della Convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratorie di animali selvatici definisce le «specie migratorie» come «l'intera popolazione o qualunque parte geograficamente separata della popolazione di qualunque specie o gruppo tassonomico minore di animali selvatici».

32. Le autorità danesi, pertanto, sono legittimate a preservare l'ape bruna di Læsø anche se essa non costituisce una sottospecie distinta, bensì semplicemente una popolazione geograficamente e morfologicamente peculiare della sottospecie Apis mellifera mellifera, la quale sottospecie, si è affermato, è rintracciabile in svariati paesi. Ai fini della presente causa, l'ape bruna di Læsø Apis mellifera mellifera è chiaramente distinta dall'ape gialla favorita dall'imputato, ammesso che sia accertato che la razza di api brune sia stata mantenuta relativamente pura. Il grado di peculiarità *all'interno* della sottospecie sarebbe rilevante ai fini della decisione soltanto qualora l'imputato avesse tentato di importare o detenere api brune provenienti dall'esterno dell'isola di Læsø. Inoltre il contesto rilevante dell'analisi deve, a mio parere, essere costituito dalla popolazione danese di api brune, con la conseguenza che le autorità danesi possono reagire alle minacce alla sopravvivenza di tale popolazione anche se le api brune sopravvivono e prosperano in uno stato di relativa purezza altrove nella Comunità o nel mondo. La popolazione di cui trattasi non deve necessariamente essere in pericolo d'estinzione, sebbene la Danimarca sembri ritenere che nel caso in esame sussista un pericolo del genere. La stessa politica ambientale della Comunità sottolinea, all'art. 130 R del Trattato, che occorre applicare i principi della correzione alla fonte e dell'azione preventiva. Inoltre le parti contraenti della Convenzione di Rio osservano «quanto sia di vitale importanza *anticipare, prevenire ed attaccare* alla fonte le cause di significativa riduzione o perdita di diversità biologica» [51], indicando che occorre, se necessario, adottare azioni preventive. Spetta al giudice nazionale stabilire se sussista tale esigenza, alla luce della prova della prevalenza generale dell'ape gialla e della prova scientifica relativa concernente il carattere genetico dell'ape bruna, in particolare i suoi geni recessivi, nonché se esista una minaccia sufficientemente grave all'esistenza di una popolazione

49 — Art. 2 della Convenzione di Rio.

50 — V. la definizione delle «condizioni in situ» di cui all'art. 2 della Convenzione di Rio.

51 — Preambolo alla Convenzione di Rio, il corsivo è mio.

peculiare di ape bruna di Læsø per giustificare il decreto.

33. L'art. 8 della Convenzione di Rio fa luce anche sui tipi di provvedimenti appropriati per raggiungere l'obiettivo della preservazione della diversità biologica mediante la conservazione in situ. Esso dispone che «per quanto possibile e opportuno, ogni parte contraente: a) stabilisce un sistema di zone protette o zone in cui si devono adottare misure speciali per conservare la diversità biologica» e «h) vieta di introdurre specie esotiche oppure le controlla o le elimina, se minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie». Pertanto, misure per escludere da una zona determinati tipi di animali che minacciano la sopravvivenza di un'altra razza di animali rientrano, in linea di principio, nella sfera di applicazione della Convenzione e riflettono quindi una pratica raccomandata nel settore a livello internazionale.

34. Restano ancora da accertare l'*efficacia* e l'*adeguatezza* nel contesto della presente causa delle misure adottate dalla Danimarca con il decreto. Spetta quindi al giudice a quo accertare se l'ape bruna di Læsø sopravviva ancora in uno stato di relativa purezza. Qualora essa sia già stata incrociata con l'ape gialla, il giudice a quo potrebbe ritenere che il decreto non possa conseguire l'obiettivo prefissato, in quanto la situazione si è già irrimediabilmente deteriorata. In tal caso, la restrizione alla detenzione di api gialle sull'isola potrebbe essere considerata sproporzionata. Se, d'altro canto, la popolazione di Læsø è relativamente pura, ma non è morfologicamente distinguibile da altre popolazioni di Apis mellifera mellifera, la restrizione all'introduzione di altre api brune sull'isola non sarebbe giustificabile. Inoltre, come ha specificato la Danimarca, l'ape bruna di Læsø è morfologicamente peculiare rispetto ad altre popolazioni di Apis mellifera mellifera, ma condivide le proprie caratteristiche distintive con altre api brune scandinave, e l'esclusione di queste ultime va considerata eccessivamente restrittiva. Tuttavia queste ultime due osservazioni riguardano il commercio di api brune e non incidono necessariamente, di per sé, sulla restrizione all'importazione e alla detenzione di api gialle, che costituisce l'oggetto principale della presente causa.

35. Nel valutare la proporzionalità del decreto, il giudice a quo dovrebbe prenderne in considerazione anche il limitato ambito geografico di applicazione. La restrizione all'esercizio dei diritti comunitari in Danimarca è ridotta in modo corrispondente. Il fatto che il decreto imponga degli obblighi, anziché operare su base volontaria, non ne prova la sproporzionatezza. È chiaro che, se occorre raggiungere l'obiettivo di impedire la

commistione delle razze, è necessaria la totale conformazione da parte degli apicultori agli sforzi fatti per escludere le api aliene dall'isola. Anche il fatto che occorra risarcire le perdite conseguenti all'applicazione del decreto è un fattore da prendere in considerazione per valutare se il decreto non limiti i diritti comunitari più del necessario.

Conclusione

36. Alla luce di quanto precede propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni deferite dal giudice a quo:

«1) Le norme nazionali che vietano di detenere e di importare api diverse dalle api appartenenti ad una razza, di una particolare sottospecie, riscontrabile in una determinata parte del territorio nazionale soggetta all'applicazione delle suddette norme costituiscono una misura equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

2) Qualora escludano api appartenenti ad un'altra sottospecie da una determinata zona del territorio nazionale, le suddette norme possono essere giustificate dal fine di tutelare la salute e la vita degli animali, conformemente all'art. 36 del Trattato, nel caso in cui siano intese a proteggere una razza distinta e relativamente pura della sottospecie specificata presente nella detta parte del territorio nazionale, anche se le api appartenenti a tale sottospecie sono rinvenibili altrove nella Comunità o nel mondo. Le norme di cui trattasi possono essere giustificate in quanto misure preventive anche in assenza di minaccia immediata di estinzione della razza protetta».