SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
3 luglio 2003 *

Nel procedimento C-220/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Joseph Lennox, operante con la ragione sociale «R. Lennox & Son»,

e

Industria Lavorazione Carni Ovine,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 28 gennaio 1991, 91/68/CEE, relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini (GU L 46, pag. 19), nonché di diverse altre disposizioni comunitarie,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. D.A.O. Edward, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr e A. Rosas (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il sig. Lennox, dal sig. C. Quigley, barrister, su incarico dei sigg. A. M. Burstow e D. Cooper dello studio legale Argles Stoneham Burstow, solicitors;

— per l'Industria Lavorazione Carni Ovine, dal sig. M. Sheridan, barrister, su incarico dello studio legale Beachcroft Wansbroughs, solicitors;

— per il governo irlandese, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dall'avv. E. Mulloy, BL;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. A. Bordes e K. Fitch, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Lennox, rappresentato dal sig. C. Quigley, dell'Industria Lavorazione Carni Ovine, rappresentata dal sig. M. Sheridan, del governo irlandese, rappresentato dalla sig.ra R. Boyle, BL, e della Commissione, rappresentata dai sigg. A. Bordes e K. Fitch, all'udienza del 12 settembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 ottobre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 13 novembre 2000, pervenuta alla Corte il 30 maggio 2001, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), ha sottoposto, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 28 gennaio 1991, 91/68/CEE, relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini (GU L 46, pag. 19), nonché di diverse altre disposizioni comunitarie.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Lennox, operante con la ragione sociale «R. Lennox & Son», esportatore di bestiame con sede nel Regno Unito, e l'Industria Lavorazione Carni Ovine (in prosieguo: la «ILCO»), azienda che gestisce un macello in Italia, avente ad oggetto la perdita di tre carichi di pecore vive dovuta al fatto che, al momento della loro esportazione dal Regno Unito in Italia, esse non erano accompagnate dai certificati sanitari richiesti dalla normativa italiana.

Contesto normativo

Il diritto comunitario

La direttiva 90/425/CEE

3 Gli scambi tra Stati membri di determinati animali vivi sono disciplinati dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, 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 L'art. 1 della direttiva 90/425 si riferisce in particolare agli animali vivi e ai prodotti previsti dalle direttive indicate all'allegato A di quest'ultima. Gli ovini sono stati inseriti in tale allegato dalla direttiva 91/68.

5 La direttiva 90/425 stabilisce il principio del controllo degli animali nello Stato membro di spedizione. L'art. 5 prevede tuttavia diversi tipi di controlli che possono essere effettuati nello Stato membro di destinazione.

6 L'art. 5, n. 1, lett. a), della direttiva 90/425 sancisce il principio del controllo veterinario a campione. Il n. 1, lett. b), di tale articolo prevede altri controlli, diversi a seconda delle situazioni.

7 Ad esempio, l'art. 5, n. 1, lett. b), primo comma, punto i), di tale direttiva dispone che l'autorità competente verifichi i certificati o gli altri documenti di accompagnamento se gli animali sono destinati ad un mercato, o a un centro di raccolta autorizzato, definito dalla normativa comunitaria. In compenso, al punto ii) di tale comma si stabilisce che, se gli animali sono destinati ad un macello posto sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale, quest'ultimo deve, «segnatamente con l'ausilio del certificato o documento di accompagnamento», accertarsi che siano macellati solo animali che rispondano alle condizioni di cui alla direttiva 90/425 e, in forza del rinvio alle direttive indicate agli allegati di quest'ultima, alla direttiva 91/68.

8 L'art. 5, n. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 90/425 prevede inoltre che, nei casi in cui gli animali siano destinati a commercianti, stabilimenti, aziende, centri o organismi, i destinatari degli animali devono verificare in particolare la presenza dei certificati richiesti, segnalare qualsiasi mancanza o anomalia all'autorità competente e, in quest'ultimo caso, isolare gli animali in questione fino a che l'autorità competente abbia deciso sulla sorte da riservare loro.

9 L'art. 8, n. 1, della direttiva 90/425 stabilisce le diverse misure che possono essere adottate dallo Stato membro di destinazione qualora i controlli rivelino l'esistenza di una malattia. Tali misure comprendono, in particolare, la messa in quarantena degli animali, il loro abbattimento o la loro rispedizione nello Stato membro di spedizione. L'art. 8, n. 1, lett. b), secondo comma, di tale direttiva prevede tuttavia che, in casi di irregolarità constatate per quanto riguarda il certificato o i documenti, prima di ricorrere a quest'ultima possibilità, al proprietario o al suo mandatario deve essere concesso un periodo di tempo per la regolarizzazione.

10 L'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 è formulato come segue:

«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 spedizion[e] 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».

La direttiva 91/68/CEE

11 La direttiva 91/68 dispone, all'art. 3, che gli ovini e i caprini da macello possono essere destinati agli scambi tra Stati membri soltanto se soddisfano le condizioni di cui all'art. 4 della medesima direttiva, mentre gli ovini e i caprini da riproduzione, da allevamento e da ingrasso possono essere destinati agli scambi soltanto se soddisfano le condizioni di cui agli artt. 4-6 della citata direttiva, fatte salve le eventuali garanzie complementari esigibili a norma degli artt. 7 e 8 della stessa.

12 L'art. 4, n. 1, della direttiva 91/68 stabilisce che gli ovini e i caprini devono essere identificati e registrati, non devono presentare alcun segno clinico di malattia al momento dell'ispezione, non devono essere stati acquistati in un'azienda o essere venuti a contatto con animali di un'azienda oggetto di un divieto per motivi di polizia sanitaria, né devono essere oggetto di misure di polizia sanitaria a norma della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie contro l'afta epizootica (GU L 315, pag. 11). L'art. 4, n. 2, della direttiva 91/68 impone agli Stati membri di escludere dagli scambi gli ovini e i caprini che dovrebbero essere eliminati nell'ambito di un programma nazionale di eradicazione di determinate malattie e quelli che non possono essere commercializzati sul loro territorio per motivi sanitari o di polizia sanitaria giustificati dall'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE).

13 L'art. 5 della direttiva 91/68 prescrive talune condizioni riguardo alla brucellosi per gli ovini e i caprini da riproduzione, da allevamento e da ingrasso.

14 L'art. 6 della medesima direttiva prevede requisiti supplementari per gli animali da allevamento e da riproduzione. Esso specifica, in particolare, che tali animali devono essere stati acquistati in un'azienda ed essere venuti a contatto solo con animali di un'azienda in cui non siano state accertate clinicamente talune malattie

per determinati periodi minimi. Più dettagliatamente, per quanto riguarda la malattia del trotto (scrapia), le pecore devono soddisfare i requisiti supplementari stabiliti alla lett. b) di tale articolo, la quale prevede, in particolare, che nell'azienda interessata non deve essere accertato alcun caso di scrapia da almeno due anni.

15 L'obbligo relativo al certificato sanitario è sancito all'art. 9 della direttiva 91/68:

«Gli ovini e i caprini oggetto di scambi tra Stati membri devono essere accompagnati, durante il loro trasporto verso il luogo di destinazione, da un certificato conforme all'allegato E (modelli I, II e III), firmato da un veterinario ufficiale, il quale deve essere compilato il giorno dell'ispezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b) in almeno una delle lingue ufficiali dello Stato membro destinatario ed ha una durata di validità di dieci giorni. Il certificato in questione deve comprendere un solo foglio».

16 Nell'allegato E della direttiva 91/68 sono contenuti tre modelli di formulari. Il modello I è per gli scambi di animali da macello, il modello II ha ad oggetto gli animali da ingrasso e il modello III riguarda gli animali da riproduzione e da allevamento. L'unica differenza tra i modelli I e II è che quest'ultimo contiene una frase con la quale si attesta che gli animali sono ammissibili in un'azienda ufficialmente indenne da brucellosi.

17 L'art. 10, n. 1, della direttiva 91/68 così recita:

«Sono applicabili le norme previste dalla direttiva 90/425/CEE specialmente per quanto riguarda i controlli all'origine, l'organizzazione e le conseguenze dei

controlli che devono essere effettuati dallo Stato membro destinatario, nonché per quanto riguarda le misure di salvaguardia da applicare».

Il diritto italiano

18 Con ordinanza del 24 dicembre 1996, n. 600.3/VET/340/2/8920 (in prosieguo: l'«ordinanza del 24 dicembre 1996»), il Ministero della Sanità italiano ha disciplinato l'importazione in Italia di bovini e ovini da riproduzione o da ingrasso dalla Francia, dall'Irlanda, dal Portogallo e dal Regno Unito.

19 L'ordinanza del 24 dicembre 1996 fa riferimento, nel suo preambolo, all'esistenza di casi di encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE») in questi diversi Stati membri, ai programmi di sorveglianza adottati in alcuni di essi, nonché al fatto che l'Italia si trova in una differente situazione sanitaria per cui non sono necessarie misure analoghe. Essa menziona anche il parere del gruppo nazionale di lavoro per le encefalopatie spongiformi trasmissibili (in prosieguo: la «TSE») e precisa che è stata emanata «in attesa dell'adozione di eventuali misure comunitarie».

20 Ai sensi dell'ordinanza del 24 dicembre 1996, l'importazione di ovini vivi da riproduzione o da ingrasso poteva avere luogo solo a condizione che il certificato sanitario di accompagnamento fosse integrato con la seguente dichiarazione:

«Gli animali di cui al presente certificato sono nati e sono stati allevati in allevamenti nei quali non sono stati registrati casi di encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) negli ultimi sei anni».

21 L'ordinanza del 24 dicembre 1996 prevedeva parimenti la rimozione, all'atto della macellazione, di taluni materiali particolarmente a rischio.

22 Una nota esplicativa del 3 gennaio 1997, n. 600.3/340/2/73 (in prosieguo: la «nota del 3 gennaio 1997»), precisava che le importazioni di animali destinati al macello erano anch'esse subordinate all'inclusione, nei certificati sanitari, della dichiarazione relativa alla TSE prevista dall'ordinanza del 24 dicembre 1996.

23 Il 10 gennaio 1997 questi due testi venivano trasmessi via fax alla Commissione.

24 Su domanda della Corte, il governo del Regno Unito confermava, con lettera 31 maggio 2002, di aver ricevuto notifica dell'ordinanza del 24 dicembre 1996 nonché della nota del 3 gennaio 1997.

25 L'ordinanza del 24 dicembre 1996 veniva abrogata in seguito all'adozione, da parte della Commissione, della decisione 23 aprile 1998, 98/272/CE, relativa alla sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e recante modifica della decisione 94/474/CE (GU L 122, pag. 59).

Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali

26 Emerge dall'ordinanza di rinvio che, nel giugno 1997, era stato stipulato tra il sig. Lennox e la ILCO un contratto regolato dalla legge inglese per l'esportazione di tre carichi di pecore vive dal Regno Unito alla sede operativa della ILCO in Italia.

27 Le pecore dovevano essere consegnate il 6 luglio 1997. Per quanto il sig. Lennox fosse consapevole del fatto che la ILCO gestiva un macello, tra le parti non era stato in alcun modo chiarito se le pecore dovessero essere macellate subito o dovessero essere previamente messe all'ingrasso.

28 Nel Regno Unito i certificati sanitari previsti dalla direttiva 91/68 per gli scambi di pecore vive destinate al macello o all'ulteriore ingrasso venivano emessi dal Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione (United Kingdom's Ministry of Agriculture, Fisheries and Food; in prosieguo: il «MAFF»). Per le pecore spedite alla ILCO il sig. Lennox avrebbe ottenuto dal MAFF certificati sanitari recanti l'intestazione «Certificato sanitario per gli scambi tra gli Stati membri della Comunità di ovini e caprini da ingrasso».

29 Il 1° luglio 1997 la ILCO avrebbe chiesto al sig. Lennox di inviarle i dettagli in merito ai carichi, compresi i certificati sanitari. Secondo il sig. Lennox un funzionario del MAFF avrebbe inviato alla ILCO per fax tali certificati sanitari venerdì 4 luglio 1997. La ILCO avrebbe preso visione di tali certificati lunedì 7 luglio 1997.

30 Gli animali sono stati caricati il 4 luglio 1997 e sono giunti negli stabilimenti della ILCO il 7 luglio 1997. Il giorno stesso, la ILCO avrebbe informato il sig. Lennox che i certificati sanitari erano errati in quanto attestavano che le pecore erano destinate all'ingrasso e non al macello. La ILCO avrebbe chiesto al sig. Lennox di farle pervenire certificati per la macellazione, in mancanza dei quali le pecore sarebbero state rispedite nel Regno Unito.

31 Un veterinario ufficiale italiano metteva sotto sequestro le pecore. L'8 luglio 1997 il Ministero della Sanità italiano inviava un fax all'ambasciata del Regno Unito a Roma, con il quale si chiedeva il nullaosta per la rispedizione delle pecore nel Regno Unito conformemente alla direttiva del Consiglio 21 novembre 1989,

89/608/CEE, relativa alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle legislazioni veterinaria e zootecnica (GU L 351, pag. 34), come anche alla direttiva 90/425. La ragione addotta per tale domanda era che i certificati sanitari usati risultavano essere per ovini da ingrasso «per i quali è prevista la dichiarazione per la TSE, disposta dall'ordinanza 600.3/VET/340/2/8920 del 24/12/1996».

32 L'ambasciata del Regno Unito a Roma respingeva tale domanda, dopo essere stata informata dal MAFF che esso considerava la richiesta di includere una dichiarazione relativa alla TSE come una limitazione illegittima degli scambi. Il sig. Lennox chiedeva di accertare che le pecore provenivano da una fattoria indenne da TSE. Non veniva inviato alcun certificato per animali da macello.

33 Alla fine le pecore venivano soppresse. Il sig. Lennox, sostenendo di aver adempiuto i suoi obblighi contrattuali, chiedeva alla ILCO il pagamento di GBP 57 254,40. Poiché la ILCO si rifiutava di pagare, il sig. Lennox proponeva un ricorso giurisdizionale, mentre la ILCO in via riconvenzionale chiedeva il risarcimento dei danni subiti.

34 La ILCO presentava al giudice del rinvio una dichiarazione di diritto italiano, redatta da un avvocato italiano, secondo la quale le importazioni in Italia di pecore vive destinate al macello, se accompagnate da certificati sanitari per gli scambi di ovini da ingrasso, configurano una violazione della normativa italiana. In tale dichiarazione si afferma inoltre che la mancata osservanza, da parte dell'esportatore, delle prescrizioni relative alla produzione di una certificazione corretta costituisce reato e che l'uso di certificati non conformi configura il reato di frode.

35 Alla luce di tali elementi, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro e le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo, se il requisito di cui all'art. 9 della direttiva 91/68/CEE sia soddisfatto qualora il certificato sanitario di accompagnamento non sia il certificato di cui al modello I quale previsto nell'allegato E della detta direttiva bensì il certificato di cui al modello II.

b) In caso di soluzione negativa della questione sub a), e quindi la fornitura debba essere accompagnata solo dal certificato di cui al modello I, se la responsabilità dell'identificazione del corretto certificato prima dell'esportazione gravi sull'esportatore oppure sul destinatario delle pecore o se spetti alla legge nazionale regolatrice del contratto stabilire su quale delle parti gravi tale responsabilità.

c) Nel caso in cui una fornitura di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro, le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo e il certificato sanitario di accompagnamento sia un certificato di cui al modello II, se la normativa nazionale dello Stato di destinazione possa considerare illegittima un'importazione qualora il certificato non sia del tipo di cui al modello I.

2) a) Se, nel luglio 1997, fosse incompatibile con la normativa comunitaria, in particolare con gli artt. 28 CE - 30 CE (ex artt. 30-36 del Trattato CE) e/o con l'art. 152 CE (ex art. 129 del Trattato CE) e/o con gli artt. 6 CE e 174 CE (ex art. 130 R del Trattato CE) e con le direttive 89/662/CEE [direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili

negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13)], 90/425/CEE e 91/68/CEE, il fatto che uno Stato membro pretendesse che i certificati sanitari richiesti ai sensi dell'art. 9 della direttiva 91/68/CEE includessero la seguente dichiarazione: "Gli animali di cui al presente certificato sono nati e sono stati allevati in allevamenti nei quali non sono stati registrati casi di encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) negli ultimi sei anni".

b) In caso di soluzione negativa alla questione sub a), qualora l'esportatore abbia peraltro adempiuto ai suoi obblighi, ai sensi della legge regolatrice del contratto, di consegna delle pecore nell'azienda operativa del destinatario, se un giudice nazionale, in un procedimento civile tra l'esportatore e il destinatario avente ad oggetto i reciproci diritti ed obblighi contrattuali relativi all'importazione delle pecore, debba ignorare qualsiasi obbligo posto dalla normativa nazionale dello Stato membro di destinazione, in forza del quale il certificato sanitario di accompagnamento deve includere la detta dichiarazione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

36 Con la sua prima questione, sub a) e c), il giudice del rinvio chiede in sostanza se uno Stato membro possa opporsi all'importazione di pecore da macello all'arrivo sul suo territorio qualora esse siano accompagnate da un certificato sanitario di cui al modello II, previsto per gli scambi tra Stati membri di ovini e caprini da ingrasso. In caso di soluzione affermativa, con la sua prima questione, sub b), tale giudice chiede di individuare la persona responsabile della scelta del certificato corretto per l'operazione in esame.

Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

37 Il sig. Lennox, il governo irlandese e la Commissione ritengono che, in caso di scambi tra Stati membri di animali da macello, il requisito di cui all'art. 9 della direttiva 91/68 sia soddisfatto anche qualora il certificato presentato corrisponda al modello II, previsto per l'ingrasso, e non al modello I, concernente la macellazione. Essi evidenziano che per gli ovini da ingrasso devono ricorrere i presupposti di cui agli artt. 4-8 della direttiva 91/68, mentre per gli ovini da macello devono essere soddisfatte unicamente le condizioni stabilite all'art. 4 di tale direttiva. Ne conseguirebbe che gli ovini che rispondono ai requisiti per l'ingrasso soddisfano necessariamente le condizioni per l'abbattimento.

38 In considerazione del fatto che le condizioni sostanziali sarebbero rispettate, il vizio di forma legato al modello di certificato utilizzato non dovrebbe avere conseguenze nel merito e, pertanto, non dovrebbe rendere illegittima l'importazione. La Commissione precisa che i controlli effettuati nello Stato membro d'importazione conformemente alle direttive applicabili devono anche includere controlli veterinari e che un veterinario deve verificare che un animale accompagnato da un certificato attestante la sussistenza delle condizioni per l'ingrasso soddisfa necessariamente le condizioni per l'abbattimento. Il sig. Lennox e il governo irlandese sostengono che lo scopo delle direttive 90/425 e 91/68 è di agevolare gli scambi e che tali direttive devono essere interpretate in modo ragionevole dagli Stati membri nonché dai loro funzionari e dipendenti.

39 La ILCO ritiene, invece, che la condizione prevista all'art. 9 della direttiva 91/68 non fosse soddisfatta al momento dello scambio di animali di cui trattasi nella causa principale. Essa insiste sullo scopo della semplificazione dei controlli perseguito dalle direttive 90/425 e 91/68, secondo le quali lo Stato membro di destinazione potrebbe limitarsi ad effettuare un controllo amministrativo e controlli veterinari a campione. L'affidabilità del sistema dei certificati potrebbe risultare pregiudicata qualora si lasciasse alle autorità nazionali di tale Stato un margine di discrezionalità.

40 Per quanto riguarda la responsabilità delle parti del contratto per stabilire qual è il certificato corretto, la ILCO afferma che le direttive 90/425 e 91/68, le quali stabiliscono il principio dei controlli nello Stato membro di spedizione, fanno gravare sullo speditore la responsabilità di individuare, prima dell'esportazione, il certificato necessario. Il diritto nazionale applicabile al contratto potrebbe tuttavia, in determinati casi, imporre tale responsabilità ad una persona diversa dallo speditore.

41 In merito alle conseguenze dell'inadeguatezza del certificato la ILCO sostiene che si potrebbe distinguere il problema della libera circolazione delle merci da quello della sanzione. La presentazione di un certificato redatto sulla base di un modello inadeguato potrebbe comportare semplicemente il pagamento di una multa, ma non ostacolare l'importazione delle pecore.

Giudizio della Corte

42 In via preliminare si deve constatare che, ai sensi della direttiva 91/68, le pecore da macello sono quelle che devono soddisfare il minor numero di requisiti sanitari per poter essere oggetto di scambio tra gli Stati membri. Infatti, esse devono rispettare unicamente le condizioni stabilite all'art. 4 di tale direttiva, mentre le pecore da ingrasso, da allevamento o da riproduzione devono in aggiunta rispondere ai requisiti di cui agli artt. 5 e 6 della citata direttiva, fatte salve eventuali garanzie complementari esigibili in applicazione degli artt. 7 e 8 della stessa.

43 Ne consegue che una pecora che soddisfa le condizioni sanitarie per essere destinata all'ingrasso, all'allevamento o alla riproduzione soddisfa necessariamente i requisiti per il macello.

44 Per quanto riguarda la questione se sia possibile che lo Stato membro di destinazione rifiuti l'importazione di una pecora da macello poiché essa è accompagnata da un certificato sanitario attestante il rispetto delle condizioni per l'ingrasso, si deve ricordare, in primo luogo, che il modello II di certificato sanitario, previsto per l'ingrasso, ha contenuto identico al modello I, previsto per la macellazione, ed un riferimento supplementare alla brucellosi.

45 In secondo luogo, si deve verificare se le direttive 90/425 e 91/68 prevedano sanzioni specifiche in caso di presentazione, nello Stato membro di destinazione, di un certificato redatto su un modello diverso da quello corrispondente all'uso che sarà fatto dell'animale.

46 In conformità all'art. 10 della direttiva 91/68, sono le norme previste dalla direttiva 90/425 ad essere applicabili per quanto riguarda i controlli nello Stato membro destinatario.

47 A tale proposito si deve ricordare che l'art. 5 della direttiva 90/425, che descrive i controlli in tale Stato, prevede diversi tipi di controllo. L'art. 5, n. 1, lett. a), sancisce il principio del controllo veterinario a campione. Il n. 1, lett. b), di tale articolo prevede altri controlli, diversi a seconda delle situazioni.

48 Infatti, l'art. 5, n. 1, lett. b), primo comma, punto i), di tale direttiva dispone che l'autorità competente verifichi i certificati o gli altri documenti di accompagnamento quando gli animali sono destinati ad un mercato, o a un centro di raccolta autorizzato, definito dalla normativa comunitaria. In compenso, al punto ii) di tale comma si stabilisce che, se gli animali sono destinati ad un

macello posto sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale, quest'ultimo deve, «segnatamente con l'ausilio del certificato o documento di accompagnamento», accertarsi che siano macellati solo animali rispondenti ai requisiti prescritti dalla direttiva 90/425 e, in forza del rinvio alle direttive menzionate negli allegati di quest'ultima, dalla direttiva 91/68.

49 Emerge da quest'ultima disposizione che il controllo del veterinario ufficiale verte sulle condizioni sostanziali e non sulla mera intitolazione dei certificati. Di conseguenza, se determinate pecore destinate al macello, ma accompagnate da un certificato sanitario conforme al modello II, previsto per l'ingrasso, sono consegnate ad un macello posto sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale, quest'ultimo, senza limitarsi all'intitolazione del formulario ma esaminando il contenuto di quest'ultimo, deve attestare che, secondo il certificato, tali pecore soddisfano effettivamente tutte le condizioni sanitarie previste per la macellazione.

50 Occorre parimenti ricordare che l'art. 5, n. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 90/425 prevede che, quando gli animali sono destinati a commercianti, stabilimenti, aziende, centri o organismi, i destinatari degli animali devono in particolare verificare la presenza dei certificati richiesti, segnalare qualsiasi mancanza o anomalia all'autorità competente e, in quest'ultimo caso, isolare gli animali in questione fino a che l'autorità competente abbia deciso sulla sorte da riservare loro.

51 Pertanto, se da un macello che non è posto sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale sono consegnate pecore destinate alla macellazione, ma accompagnate da certificati conformi al modello II, il responsabile del macello deve contattare l'autorità competente per segnalare l'anomalia. Tuttavia, anche in tal caso, l'autorità competente potrà unicamente, in considerazione del contenuto dei certificati, stabilire che questi ultimi contengono tutte le indicazioni necessarie relative alle condizioni sanitarie della macellazione.

52 Emerge da tali disposizioni che, qualora gli animali siano accompagnati da certificati sanitari validi, non corrispondenti all'uso che sarà fatto dei detti animali, ma contenenti tutte le indicazioni necessarie per tale uso, le autorità competenti dello Stato membro destinatario non possono opporsi all'importazione di tali animali adducendo un mero errore di certificato.

53 Si deve dunque risolvere la prima questione, sub a) e c), dichiarando che uno Stato membro non può opporsi all'importazione di pecore destinate alla macellazione, all'arrivo nel suo territorio, unicamente perché esse sono accompagnate da un certificato sanitario conforme al modello II, previsto per gli scambi tra Stati membri di ovini e caprini da ingrasso.

54 Alla luce di questa risposta, non occorre dare soluzione alla prima questione, sub b).

Sulla seconda questione

55 Con la seconda questione, sub a), il giudice del rinvio chiede in sostanza se, all'epoca dei fatti della causa principale, fosse incompatibile con il diritto comunitario il fatto che uno Stato membro pretendesse — mediante una normativa nazionale quale l'ordinanza del 24 dicembre 1996, chiarita dalla nota del 3 gennaio 1997 — che per l'importazione di bovini e ovini da macello, da riproduzione o da ingrasso provenienti da Francia, Irlanda, Portogallo o Regno Unito il certificato sanitario che accompagnava tali animali contenesse la dichiarazione che questi erano nati e allevati in aziende nelle quali negli ultimi sei anni non erano stati registrati casi di TSE.

Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

56 Il sig. Lennox sostiene che il requisito, di cui trattasi nella causa principale, di una dichiarazione relativa alla TSE non era conforme al diritto comunitario. Egli fa valere che non vi erano stati in materia «casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana», ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425, che autorizzassero la Repubblica italiana ad adottare misure cautelari. Egli rileva che la malattia del trotto (scrapia) è citata alla rubrica II dell'allegato B alla direttiva 91/68. Se lo Stato membro interessato avesse voluto mettere in atto un programma nazionale di eradicazione o di sorveglianza di tale malattia o se avesse ritenuto di essere indenne avrebbe dovuto, in applicazione, rispettivamente, degli artt. 7 e 8 di tale direttiva, sottoporre alla Commissione le misure che intendeva adottare.

57 Per quanto riguarda il parere del 10 luglio 1996 dello Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (in prosieguo: il «SEAC»), organismo scientifico consultivo indipendente del governo del Regno Unito, con il quale tale comitato ha attirato l'attenzione sul rischio d'infezione da BSE delle pecore attraverso le farine animali, il sig. Lennox afferma che non vi si attestava un rischio tale da giustificare l'adozione di una misura equivalente ad un divieto d'importazione.

58 In subordine, il sig. Lennox sostiene che la misura introdotta con l'ordinanza del 24 dicembre 1996 era sproporzionata. Sarebbe stato sufficiente imporre, conformemente alle raccomandazioni del SEAC, l'eliminazione dei materiali particolarmente a rischio.

59 Il sig. Lennox afferma parimenti di non aver potuto rispettare una condizione di cui non era a conoscenza, e che era invece nota alle autorità del Regno Unito.

60 La ILCO sostiene invece che una normativa nazionale che esigeva una dichiarazione relativa alla TSE era giustificata ai sensi dell'art. 36 del Trattato, in considerazione della situazione d'incertezza esistente in relazione al rischio di contaminazione incrociata tra la BSE e la scrapia. Tale impresa richiama l'attenzione su un certificato sanitario rispondente alle condizioni previste dalla legge italiana, compilato da un veterinario ufficiale britannico all'epoca dell'esportazione di cui trattasi nella causa principale, ma relativo a carne di pecora. Essa conclude che le autorità del Regno Unito avevano adottato le misure necessarie per predisporre certificati bilingui adatti, ma che questi ultimi non prevedevano l'ipotesi di esportazione di animali vivi.

61 Il governo irlandese e la Commissione sostengono che la Repubblica italiana era legittimata ad adottare una normativa che esigeva una dichiarazione relativa alla TSE, come misura cautelare, in applicazione dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425. L'art. 36 del Trattato non si applicherebbe in quanto il settore interessato sarebbe armonizzato dalle direttive 90/425 e 91/68. La Commissione ritiene peraltro che tali direttive non contravvengano all'art. 129 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 152 CE) e che l'art. 130 R del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 174 CE), relativo all'ambiente, non si applica nella fattispecie. Per quanto riguarda la direttiva 89/662, parimenti oggetto della seconda questione pregiudiziale, essa concernerebbe gli scambi di prodotti animali e di origine animale e non sarebbe dunque applicabile alla causa principale.

62 La Commissione afferma che, anche se la direttiva 90/425 è stata adottata sulla base dell'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), essa costituisce tuttavia una misura di armonizzazione. Essa ricorda, a tale proposito, che l'art. 100 A, n. 5, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95, n. 10, CE) dispone che le misure di armonizzazione adottate in forza di tale articolo «comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 30, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo».

63 La Commissione sostiene che la scoperta scientifica di elementi relativi alla TSE equivale ad un caso di apparizione di una malattia ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425.

64 Nel verificare se le misure di cui trattasi nella causa principale fossero giustificate e proporzionate, la Commissione evidenzia che esse sono state adottate cinque mesi dopo la pubblicazione, il 10 luglio 1996, del parere del SEAC che attirava l'attenzione sul rischio d'infezione da BSE delle pecore attraverso le farine animali. Peraltro, solo gli ovini provenienti da aziende colpite di recente da casi di scrapia sarebbero stati oggetto di un divieto d'importazione, il che farebbe pensare che le dette misure erano proporzionate. La Commissione osserva tuttavia che, in assenza di disposizioni comunitarie che impongono di registrare i casi di scrapia ovina, si pone la questione se le informazioni necessarie per la certificazione richiesta dalle autorità italiane fossero disponibili. In caso di risposta negativa, si potrebbe concludere che le misure di cui trattasi erano sproporzionate.

65 In ogni caso, la Commissione conclude, in via generale, che la questione di accertare se l'ordinanza del 24 dicembre 1996 fosse conforme alle condizioni previste all'art. 10 della direttiva 90/425 è essenzialmente una questione di fatto e che, in considerazione della necessità imperativa di proteggere la salute, dei problemi pratici specifici sollevati dall'adozione di decisioni a livello comunitario nell'ambito del fascicolo della BSE e delle incertezze scientifiche, occorre stimare che, nel suo insieme, tale ordinanza rispettasse le citate condizioni.

66 Il governo irlandese e la Commissione rilevano che la procedura di notifica alla Commissione è stata rispettata dal governo italiano. La Commissione fa notare di non potere verificare se gli altri Stati membri fossero stati regolarmente informati.

67 La ILCO, il governo irlandese e la Commissione sottolineano che l'ordinanza del 24 dicembre 1996 è stata abrogata non appena sono state adottate misure comunitarie in proposito, e anche ciò dimostrerebbe il carattere proporzionato delle misure di cui trattasi nella causa principale.

Giudizio della Corte

68 Occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, allorché direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela della salute degli animali e degli uomini e organizzano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 del Trattato cessa di essere giustificato ed è entro lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione che vanno effettuati i controlli appropriati e adottati i provvedimenti di tutela (v., in particolare, sentenza 22 ottobre 2002, causa C-241/01, National Farmers' Union, Racc. pag. I-9079, punto 48).

69 Gli scambi di ovini vivi sono disciplinati dalla direttiva 91/68. Per quanto riguarda l'adozione di eventuali misure di salvaguardia l'art. 10, n. 1, di tale direttiva rinvia però alla direttiva 90/425. Ne consegue che occorre verificare sulla base della direttiva 90/425 se le misure di salvaguardia potevano essere adottate.

70 L'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 autorizza lo Stato membro destinatario ad adottare, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute degli animali, provvedimenti cautelari quali il divieto d'importazione, in attesa delle misure che dovranno essere prese dalla Commissione in conformità con il n. 4 del medesimo articolo (v., per analogia, sull'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662, sentenza 5 dicembre 2000, causa C-477/98, Eurostock, Racc. pag. I-10695, punti 57 e 79).

71 A tale proposito occorre anzitutto rilevare che è pacifico che all'epoca dell'adozione dell'ordinanza del 24 dicembre 1996 non esistevano norme comunitarie che prendessero in considerazione la possibilità di una contaminazione degli ovini dal prione della BSE. L'art. 6, lett. b), della direttiva 91/68 menziona infatti unicamente la malattia del trotto (scrapia), che è tuttavia una TSE diversa dalla BSE, dato che quest'ultima è una TSE che si riteneva, in origine, propria dei bovini.

72 Inoltre, in merito alla questione se, nel caso di specie, si siano manifestati «casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana» ai sensi dell'art. 10, n. 1, primo comma, della direttiva 90/425, si deve ricordare che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, tale condizione può essere soddisfatta qualora nuove informazioni modifichino notevolmente la percezione del pericolo rappresentato da una malattia (v., in tal senso, sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punti 29-32, e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punti 50-53).

73 Si deve rilevare, a tale proposito, che l'ordinanza del 24 dicembre 1996 è stata adottata qualche mese dopo la pubblicazione, il 10 luglio 1996, di un parere del SEAC secondo cui non si escludeva che la BSE potesse essere trasmessa agli ovini e che ciò fosse avvenuto attraverso le farine animali. Tale parere, a sua volta, faceva seguito ad un altro parere del SEAC, del 20 marzo 1996, secondo il quale era probabile che la BSE fosse trasmissibile all'uomo.

74 Si evince da tali elementi che il parere del SEAC del 10 luglio 1996 poteva essere considerato come manifestazione di una zoonosi, di una malattia o di un fenomeno tale da comportare gravi rischi per gli animali o per la salute umana ai

sensi dell'art. 10 della direttiva 90/425 e da giustificare l'adozione di una misura quale quella di cui trattasi nella causa principale, conformemente a tale disposizione.

75 L'art. 10, n. 1, quinto comma, della direttiva 90/425 prevede che le misure prese dagli Stati membri siano comunicate senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri. Ciò si è verificato nel caso di specie. Secondo le indicazioni del governo italiano, l'ordinanza del 24 dicembre 1996 è stata notificata agli altri Stati membri e alla Commissione con nota del 10 gennaio 1997. In risposta ad un quesito della Corte, il governo del Regno Unito ha confermato di aver ricevuto notifica sia di tale ordinanza sia della nota del 3 gennaio 1997.

76 In relazione alla proporzionalità della misura occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenze 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91, C-113/91, Debus, Racc. pag. I-3617, punto 16, e Regno Unito/Commissione, cit.).

77 Nel caso di specie, l'ordinanza del 24 dicembre 1996 era motivata dal numero preoccupante di focolai di BSE individuati in Francia, in Irlanda, in Portogallo e nel Regno Unito.

78 È pacifico che tale ordinanza è stata abrogata con decreto del 15 giugno 1998, ossia poco tempo dopo l'entrata in vigore della decisione 98/272, con la quale la Commissione ha introdotto una normativa comunitaria in materia.

79 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni, il periodo di sei anni indicato nella dichiarazione prevista dall'ordinanza del 24 dicembre 1996 non risulta inadeguato, in considerazione delle disposizioni comunitarie allora applicabili ai bovini, le quali facevano riferimento ad un periodo analogo.

80 Considerando le incertezze sussistenti all'epoca sulle modalità di trasmissione della malattia, non risulta che la rimozione di materiali a rischio sarebbe stata preferibile in quanto avrebbe costituito una misura parimenti efficace ma meno restrittiva al fine di raggiungere lo scopo perseguito.

81 Inoltre, non risulta che l'ordinanza del 24 dicembre 1996 creasse difficoltà particolari agli Stati membri, dato che, come emerge dal fascicolo presentato alla Corte dalla ILCO, all'epoca dell'esportazione di cui trattasi nella causa principale le autorità competenti del Regno Unito avevano adottato, anche se unicamente per le carni ovine, un modello di certificato sanitario comprendente la dichiarazione richiesta da tale ordinanza.

82 Ne consegue che, adottando l'ordinanza del 24 dicembre 1996 e la nota del 3 gennaio 1997, le autorità italiane hanno rispettato tutte le condizioni previste all'art. 10 della direttiva 90/425.

83 Si deve allora risolvere la seconda questione, sub a), dichiarando che all'epoca dei fatti della causa principale il diritto comunitario, in particolare la direttiva 91/68 nonché l'art. 10 della direttiva 90/425, non ostava al fatto che uno Stato membro pretendesse — mediante una normativa nazionale quale l'ordinanza del 24 dicembre 1996, chiarita dalla nota del 3 gennaio 1997 — che, per l'importazione di bovini e ovini da macello, da riproduzione o da ingrasso provenienti da Francia, Irlanda, Portogallo e Regno Unito, il certificato sanitario che accompagnava tali animali contenesse la dichiarazione che questi ultimi erano nati ed erano stati allevati in aziende nelle quali negli ultimi sei anni non erano stati registrati casi di TSE.

84 Alla luce della soluzione fornita alla seconda questione, sub a), non occorre dare soluzione alla seconda questione, sub b).

Sulle spese

85 Le spese sostenute dal governo irlandese e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice (England & Wales) Queen's Bench Division (Commercial Court), con ordinanza 13 novembre 2000, dichiara:

1) Uno Stato membro non può opporsi all'importazione di pecore destinate alla macellazione, all'arrivo nel suo territorio, unicamente perché sono accompagnate da un certificato sanitario conforme al modello II, previsto per gli scambi tra Stati membri di ovini e caprini da ingrasso, figurante nell'allegato E della direttiva del Consiglio 28 gennaio 1991, 91/68/CEE, relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini.

2) All'epoca dei fatti della causa principale, il diritto comunitario, in particolare la direttiva 91/68 nonché l'art. 10 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CE, 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, non ostava a che uno Stato membro pretendesse — mediante una normativa nazionale quale l'ordinanza del 24 dicembre 1996, n. 600.3/VET/340/2/8920, chiarita dalla nota esplicativa del 3 gennaio 1997, n. 600.3/340/2/73 — che per

l'importazione di bovini e ovini da macello, da riproduzione o da ingrasso, provenienti da Francia, Irlanda, Portogallo o Regno Unito, il certificato sanitario che accompagnava tali animali contenesse la dichiarazione che questi ultimi erano nati ed erano stati allevati in aziende nelle quali negli ultimi sei anni non erano stati registrati casi di TSE.

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 luglio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet