SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

28 settembre 2006 *

Nei procedimenti riuniti C-129/05 e C-130/05,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi), con decisioni 17 marzo 2005, pervenute in cancelleria il 21 marzo 2005, nelle cause

NV Raverco (C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (C-130/05)

contro

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (relatore) e L. Bay Larsen, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 marzo 2006,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Coxon & Chatterton Ltd, dal sig. A. Braakman, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster e dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti;

— per il governo greco, dalle sig.re S. Charitaki e E. Svolopoulou, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. A. Bordes e dalla sig.ra M. van Heezik, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 maggio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale riguardano l'interpretazione di disposizioni della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1997, 97/78/CE, che fissa i principi relativi

all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità (GU 1998, L 24, pag. 9; in prosieguo: la «direttiva»), lette in combinato disposto con quelle del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1990, n. 2377, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale (GU L 224, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che oppongono, da un lato, la NV Raverco (in prosieguo: la «Raverco») e, dall'altro, la Coxon & Chatterton Ltd (in prosieguo: la «Coxon»), al Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro dell'Agricoltura, dell'Ambiente e della Qualità degli alimenti) in merito a decisioni di quest'ultimo che respingono, in quanto infondati, i reclami proposti dalla Raverco e dalla Coxon contro decisioni in date 1° e 22 marzo 2002 che disponevano la distruzione di partite di carne in provenienza dalla Cina, dopo che esse erano state rifiutate all'importazione.

Contesto normativo

La direttiva

3 Gli artt. 1, 2, 17 e 22 della direttiva così dispongono:

Articolo 1

Gli Stati membri effettuano i controlli veterinari sui prodotti che provengono da paesi terzi e che sono introdotti in uno dei territori elencati nell'allegato I conformemente alle disposizioni della presente direttiva.

Articolo 2

(...)

2. Inoltre si intende per:

(...)

j) "condizioni previste per l'importazione": le prescrizioni veterinarie stabilite dalla normativa comunitaria per i prodotti da importare;

(...)

Articolo 17

(...)

2. Se i controlli di cui alla presente direttiva indicano all'autorità competente che il prodotto non soddisfa le condizioni previste per l'importazione, o se evidenziano irregolarità, l'autorità competente, previa consultazione dell'interessato al carico o del suo rappresentante, decide:

a) la rispedizione del prodotto fuori dai territori elencati nell'allegato I, a partire dallo stesso posto d'ispezione frontaliero, verso una destinazione convenuta con

l'interessato al carico, con lo stesso mezzo di trasporto, entro un termine massimo di 60 giorni qualora non vi si oppongano i risultati dell'ispezione veterinaria e le condizioni sanitarie o di polizia sanitaria.

(...)

b) oppure, qualora la rispedizione sia impossibile, o trascorso il termine di 60 giorni di cui alla lettera a), o se l'interessato al carico dà il proprio accordo immediato, procedere alla distruzione del prodotto a norma della direttiva 90/667/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1990, che stabilisce le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato dei rifiuti di origine animale e la protezione degli agenti patogeni degli alimenti per animali di origine animale o a base di pesce (...), presso l'apposito impianto più vicino al posto d'ispezione frontaliero.

In attesa della rispedizione dei prodotti contemplati dalla presente lettera o della conferma dei motivi del rifiuto, le autorità competenti procedono al magazzinaggio dei prodotti in questione sotto il controllo dell'autorità competente e le spese sono imputate all'interessato al carico.

(...)

Articolo 22

(...)

2. Se in occasione dei controlli previsti dalla presente direttiva appare che una partita di prodotti può costituire un pericolo per la salute umana o degli animali, l'autorità veterinaria competente prende immediatamente le misure seguenti:

— confisca e distruzione della partita in questione,

— informazione immediata degli altri posti di ispezione frontalieri e della Commissione sulle constatazioni fatte e sull'origine dei prodotti, conformemente alla decisione 92/438/CEE.

(...)».

Il regolamento

4 L'art. 5 del regolamento prevede quanto segue:

«Nel caso in cui si dimostri impossibile stabilire un limite massimo di residui per una sostanza farmacologicamente attiva impiegata in medicinali veterinari, a causa del fatto che i residui della stessa in alimenti di origine animale costituiscono un rischio per la salute del consumatore indipendentemente dal limite fissato, la sostanza di cui trattasi viene inclusa in un elenco che forma oggetto dell'allegato IV, che viene adottato secondo la procedura prevista all'articolo 8. Salva disposizione contraria dell'articolo 9, eventuali modifiche dell'allegato IV vengono adottate con identica procedura.

La somministrazione delle sostanze menzionate nell'allegato IV ad animali destinati alla produzione d'alimenti è vietata nell'intera Comunità».

5 L'allegato IV del regolamento menziona in particolare il furazolidone e il cloramfenicolo come sostanze farmacologicamente attive.

Cause principali e questioni pregiudiziali

6 Nei mesi di febbraio e marzo 2002, la Raverco e la Coxon hanno dichiarato all'importazione nell'Unione europea delle partite di petti di anitra e di carne di coniglio surgelate in provenienza dalla Cina. Tali partite erano accompagnate da certificati sanitari e d'esportazione emessi dalle autorità cinesi in vista della loro spedizione.

7 Conformemente ai controlli previsti dalla direttiva, sono stati prelevati e analizzati taluni campioni di tali partite. Sono stati individuati residui di cloramfenicolo [1,4 ppb (parti per bilione)] e furazolidone (49 ppb) nelle partite di petto di anitra, e residui di furazolidone (2,7 ppb), nelle partite di carne di coniglio.

8 Sulla base dei risultati di tali analisi, il veterinario ispettore ufficiale del Rijksdienst voor de keuring van Vlee en Vlees (Servizio nazionale per il controllo sanitario sugli animali e sulle carni) ha rifiutato l'importazione di tali partite e ha ordinato la loro distruzione, con decisioni in date 1° e 22 marzo 2002.

9 Il 18 marzo e il 26 aprile 2002, la Raverco e la Coxon hanno proposto reclami contro tali decisioni dinanzi al convenuto nella causa principale, adducendo che tali partite avrebbero dovuto essere rispedite in Cina, e non distrutte, in quanto:

— un'eventuale rispedizione in Cina non presentava alcun pericolo per la tutela della saluta umana o degli animali nei Paesi Bassi;

— la direttiva non è volta a tutelare i consumatori fuori dell'Unione;

— l'applicazione dell'art. 5 del regolamento non è univoca e non è necessario fissare alcuna soglia di tolleranza zero per il furazolidone o il cloramfenicolo;

— fino al 30 marzo 2002, sono state adottate numerose decisioni di rispedizione di partite di carne contenenti una certa quantità di tali sostanze.

10 Con decisioni in date 16 e 22 maggio 2003, il convenuto nella causa principale ha respinto i reclami della Raverco e della Coxon, in particolare, per i seguenti motivi:

— la confisca e la distruzione immediata di prodotti idonei a costituire un pericolo per la salute dell'uomo e degli animali erano necessarie in forza dell'art. 22, n. 2, della direttiva, e quindi la rispedizione non era possibile;

— in forza dell'art. 5 e dell'allegato IV del regolamento, una soglia di tolleranza zero si applica al furazolidone e al cloramfenicolo.

11 Le ricorrenti nella causa principale hanno proposto ricorsi contro tali decisioni dinanzi al giudice del rinvio. Ritenendo che la soluzione delle due controversie dipendesse dall'interpretazione di disposizioni di diritto comunitario, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sospendere la decisione e di sollevare dinanzi alla Corte, nelle due cause, quattro questioni pregiudiziali identiche, del seguente tenore:

«1) Se l'art. 17, n. 2, prima frase, lett. a) della direttiva (...) debba essere interpretato nel senso che l'opposizione alla rispedizione di una partita che non soddisfi i presupposti per l'importazione si basi sul mancato adempimento delle condizioni comunitarie per l'importazione, oppure nelle condizioni vigenti nel luogo convenuto con l'interessato al carico, fuori dai territori indicati all'allegato I della direttiva (...)

2) Se l'art. 17, n. 2, prima frase, lett. a), della direttiva (...), in combinato disposto con l'art. 22, n. 2, della direttiva in parola e con l'art. 5 del regolamento (...), debba essere interpretato nel senso che questa disposizione prescrive in modo imperativo la distruzione delle relative partite di prodotti di origine animale in tutti i casi in cui, dopo uno dei controlli previsti dalla direttiva (...), risulti che una partita di prodotti può costituire un rischio per la salute umana o degli animali.

3) Se l'art. 22 della direttiva (....), in combinato disposto con l'art. 5 del regolamento (...), debba essere interpretato nel senso che la mera circostanza che in una partita sia stato rinvenuto un residuo di una sostanza elencata nell'allegato [IV] del regolamento (...) implichi che la partita in esame possa costituire un rischio tale per la salute umana o degli animali che la rispedizione deve essere esclusa.

4) Qualora la seconda questione venga risolta in senso negativo, se l'art. 17, n. 2, della direttiva (...) debba essere interpretato nel senso che esso è diretto anche a tutelare gli interessi del paese terzo dove la partita verrà importata dopo la rispedizione, anche se siffatto interesse non mira a tutelare anche un interesse localizzabile negli Stati membri dell'Unione (...)».

12 Con ordinanza 25 aprile 2005 del presidente della Corte, le cause C-129/05 e C-130/05 sono state riunite ai fini della fase scritta, della fase orale e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

13 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, in forza dell'art. 17, n. 2, lett. a), della direttiva, l'opposizione alla rispedizione di una partita che non soddisfi i presupposti per l'importazione si basi sul mancato adempimento delle condizioni comunitarie o di quelle vigenti nel paese terzo in cui la partita può essere rispedita.

14 A tale proposito, occorre rilevare che dal testo dell'art. 17, n 2, della direttiva e dallo scopo della medesima risulta che gli ostacoli alla rispedizione di un prodotto risiedono nel mancato adempimento delle condizioni comunitarie.

15 In effetti, in forza di tale disposizioni, quando i controlli previsti nella direttiva rivelano all'autorità competente che il prodotto non soddisfa le condizioni di importazione, la rispedizione di un prodotto può essere esclusa a talune condizioni, precisando l'art. 2, n. 2, della direttiva che le condizioni previste per l'importazione corrispondono alle prescrizioni veterinarie stabilite dalla normativa comunitaria per i prodotti da importare.

16 Inoltre, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 22 delle sue conclusioni, la direttiva prevede un sistema di controlli veterinari al fine di verificare se i prodotti soddisfino le condizioni comunitarie previste per l'importazione. Del resto, risulta chiaramente dal testo, in particolare, degli artt. 8, nn. 2 e 4, 10, n. 2, lett. a) e f), nonché 12, nn. 2-6 della direttiva, che tali criteri si fondano esclusivamente sulla normativa comunitaria.

17 Alla luce di tali considerazioni, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 17, n. 2, lett. a), della direttiva deve essere interpretato nel senso che l'opposizione alla rispedizione di una partita che non soddisfa i presupposti per l'importazione deve essere basata sul mancato adempimento delle condizioni comunitarie.

Sulla seconda e terza questione

18 Con la seconda e la terza questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la presenza, in una partita, di una sostanza proibita in forza dell'art. 5 del regolamento, constatata in occasione di un controllo veterinario effettuato in base alla direttiva, costituisca per definizione un rischio per la salute umana o degli animali, per cui la partita di cui trattasi deve essere obbligatoriamente distrutta in forza degli artt. 17, n. 2, e 22, n. 2, della direttiva.

19 A tale riguardo, si deve anzitutto rilevare che dal testo stesso dell'art. 5 del regolamento risulta che, da un lato, la presenza di residui di sostanze comprese nell'allegato IV del regolamento in parola nelle derrate alimentari di origine animale costituisce, qualunque sia il loro limite, un rischio per la salute del consumatore e che, dall'altro lato, a causa della pericolosità di tali sostanze, la loro somministrazione ad animali produttori di alimenti è vietata in tutta la Comunità, senza che sia lasciato un margine di valutazione discrezionale agli Stati membri.

20 Il cloramfenicolo e il furazolidone, individuati nelle partite di carne di cui alla causa principale in occasione dei controlli veterinari, sono compresi nell'allegato IV del regolamento come sostanze farmacologicamente attive per le quali non può essere fissato alcun limite. Quindi è pacifico che una partita di carne contenente del cloramfenicolo e del furazolidone deve essere considerata come rischiosa per la salute dei consumatori e vietata ai sensi dell'art. 5 del regolamento.

21 Per quanto riguarda la questione dell'eventuale distruzione, ai sensi degli artt. 17, n. 2, e 22, n. 2, della direttiva, di partite di carne che contengono tali sostanze, occorre constatare che la prima di tali disposizioni non è più applicabile se è stato accertato che la partita in parola può costituire un pericolo per la salute umana o degli animali ai sensi dell'art. 22, n. 2, della direttiva.

22 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 29 e 30 delle sue conclusioni, l'art. 17, n. 2, della direttiva si applica in generale nel senso che riguarda tutti i casi in cui i controlli richiesti ai posti di frontiera rivelano che il prodotto non soddisfa le condizioni di importazione oppure che esiste un'irregolarità, anche se solo amministrativa. Al contrario, l'art. 22, n. 2, della direttiva ha una portata assai più limitata poiché si applica specificamente quando i controlli rivelano che una partita di prodotti può costituire un pericolo per la saluta umana o degli animali.

23 Inoltre, mentre l'art. 17, n. 2, della direttiva prevede una valutazione generale per stabilire se esistano o meno ostacoli alla rispedizione di una partita non conforme alla normativa comunitaria, il testo dell'art. 22 della stessa direttiva non lascia alcun margine di valutazione discrezionale per quanto riguarda la possibilità di

rispedizione della partita se è stato accertato che tale partita può costituire un pericolo per la salute umana o degli animali. In tal caso, la detta disposizione prescrive imperativamente la confisca e la distruzione della partita di cui trattasi.

24 Orbene, poiché partite di carne come quelle di cui alla causa principale costituiscono un rischio per la salute umana a causa della presenza di sostanze vietate in forza dell'art. 5 del regolamento, è applicabile soltanto l'art. 22, n. 2, della direttiva.

25 Pertanto, tale disposizione obbliga le autorità competenti a confiscare e a distruggere tali partite.

26 Tale interpretazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento della Coxon secondo cui l'art. 22, n. 2, della direttiva non si applicherebbe più poiché, a causa della loro rispedizione, i prodotti che non rispettano le condizioni comunitarie di importazione smettono di costituire un pericolo per la salute umana o degli animali all'interno della Comunità.

27 Tale argomento sarebbe in contrasto con il testo dell'art. 22, n. 2, della direttiva e con la sua finalità, quale risulta, in particolare, dai 'considerando' nono, decimo, tredicesimo e quattordicesimo, che è quella di prevedere una normativa rigorosa per proteggere la salute delle persone e degli animali nonché di prevenire le azioni fraudolente e le irregolarità.

28 Orbene, è indubbio che un'interpretazione dell'art. 22, n. 2, della direttiva che permettesse la rispedizione di prodotti contenenti sostanze proibite in forza dell'art. 5 del regolamento potrebbe aumentare i rischi di reimportazioni fraudolente nella Comunità, poiché l'importatore sarebbe pressoché sicuro che i suoi prodotti non sarebbero distrutti e che sarebbero addebitate a suo carico solo le spese di rispedizione.

29 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la seconda e la terza questione dichiarando che l'art. 22, n. 2, della direttiva, in combinato disposto con l'art. 5 del regolamento, deve essere interpretato nel senso che esso prescrive in modo imperativo alle autorità veterinarie competenti la confisca e la distruzione dei prodotti che, in seguito a controlli veterinari effettuati in forza di tale direttiva, risultano contenere una sostanza compresa nell'allegato IV di tale regolamento.

Sulla quarta questione

30 Alla luce della risposta fornita alla seconda e alla terza questione, non occorre rispondere alla quarta questione.

Sulle spese

31 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) **L'art. 17, n. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1997, 97/78/CE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità, deve essere interpretato nel senso che l'opposizione alla rispedizione di una partita che non soddisfi i presupposti per l'importazione deve essere basata sul mancato adempimento delle norme comunitarie.**

2) **L'art. 22, n. 2, della direttiva 97/78, in combinato disposto con l'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1990, n. 2377, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale, dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive in modo imperativo alle autorità veterinarie competenti la confisca e la distruzione dei prodotti che, in seguito a controlli veterinari effettuati in forza di tale direttiva, risultano contenere una sostanza compresa nell'allegato IV di tale regolamento.**

Firme