ORDINANZA DELLA CORTE
12 luglio 1996 *

Nel procedimento C-180/96 R,

Regno Unito di Gran-Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e da Sir Nicholas Lyell, QC, Attorney General, assistiti dai signori K. P. E. Lasok, QC, e David Anderson, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

richiedente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Dierk Booss, consigliere giuridico principale, e James Macdonald Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

resistente,

sostenuta da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Arthur Brautigam e dalla signora Moyra Sims, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

interveniente,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47), e/o di misure provvisorie,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: R. Grass

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 24 maggio 1996, il Regno Unito ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47), e di altri determinati atti.

2 Con atto separato, depositato lo stesso giorno presso la cancelleria della Corte, il Regno Unito, in forza degli artt. 185 e 186 del Trattato CE e dell'art. 83 del regolamento di procedura, ha chiesto la sospensione dell'esecuzione della decisione 96/239 e/o la concessione di determinati provvedimenti provvisori.

3 La Commissione ha presentato le proprie osservazioni scritte concernenti la domanda di provvedimenti urgenti il 12 giugno 1996.

4 Lo stesso giorno il Consiglio ha presentato istanza d'intervento nel procedimento sommario a sostegno delle conclusioni della Commissione e ha depositato le proprie osservazioni scritte concernenti la domanda di provvedimenti urgenti. Ai sensi dell'art. 37, primo e quarto comma, dello Statuto CE della Corte e dell'art. 93, nn. 1 e 2, del suo regolamento di procedura, l'istanza d'intervento dev'essere accolta.

5 Con decisione 13 giugno 1996 il presidente della Corte, in applicazione dell'art. 85, primo comma, del regolamento di procedura, ha deferito alla Corte l'esame della domanda di provvedimenti urgenti.

6 Le parti hanno presentato le loro difese orali il 19 giugno 1996.

Antefatti della controversia

7 Risulta dagli atti che il primo caso di encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE»), malattia detta «della mucca pazza», veniva rilevato nel Regno Unito nel 1986. Tale patologia fa parte di un gruppo di malattie chiamate encefalopatie spongiformi trasmissibili, caratterizzate da una fase di degenerazione del cervello e dall'aspetto spongiforme delle cellule nervose del medesimo, rilevato

all'analisi microscopica. Tutte queste malattie colpiscono sia l'essere umano (malattia detta «kuru» in Nuova Guinea e malattia di Creutzfeldt-Jakob, che colpisce generalmente persone anziane) sia diverse specie animali fra le quali i bovini, gli ovini (la «malattia del trotto della pecora» o «scrapie»), il gatto domestico e il visone d'allevamento.

8 L'origine probabile della BSE consisterebbe in una modificazione della composizione dei mangimi destinati ai bovini, che conterrebbero proteine provenienti da pecore affette dalla malattia detta «del trotto della pecora». La malattia è caratterizzata da un periodo d'incubazione di numerosi anni durante i quali essa non può essere rilevata sinché l'animale resta in vita.

9 Per lottare contro tale malattia, a partire dal luglio del 1988 il Regno Unito adottava diversi provvedimenti, tra i quali il divieto di vendita dei mangimi destinati ai ruminanti contenenti proteine di ruminanti, e il divieto di alimentare i ruminanti con mangimi di tal genere («Ruminant Feed Ban», contenuto nel Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, *SI* 1988/1039, e successive modifiche). Data la presunta origine della malattia, cioè l'ingestione di mangimi contaminati, secondo gli esperti un tale divieto avrebbe dovuto impedire qualsiasi nuovo caso di BSE negli animali nati dopo la sua imposizione.

10 Per ridurre i rischi per la salute umana, il Regno Unito adottava parimenti un certo numero di misure, tra le quali il divieto di vendita e di uso di talune frattaglie specifiche di carni bovine, che si pensava contenessero gli elementi infetti [The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, *SI* 1989/2061, e successive modifiche]. Le parti così scartate erano, segnatamente, la testa e il midollo spinale.

11 Nella sua domanda di provvedimenti urgenti, il Regno Unito fa riferimento a un nuovo programma, il Mature Beef Assurance Scheme, presentato nel maggio 1996, che consentirebbe a determinati allevatori di ottenere un marchio di qualità, a condizione di soddisfare taluni rigorosi presupposti concernenti, segnatamente, l'alimentazione dei bovini e l'assenza di qualsiasi caso di BSE nella mandria di cui essi fanno parte.

12 La Commissione adottava anch'essa un certo numero di provvedimenti relativi alla BSE nel Regno Unito, tra i quali la decisione 9 aprile 1990, 90/200/CEE, che stabilisce requisiti supplementari per taluni tessuti ed organi in relazione alla encefalopatia spongiforme bovina (BSE) (GU L 105, pag. 24), sostituita dalla decisione della Commissione 27 luglio 1994, 94/474/CE, che stabilisce misure di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina e abroga le decisioni 89/469/CEE e 90/200/CEE (GU L 194, pag. 96), essa stessa modificata da ultimo dalla decisione della Commissione 18 luglio 1995, 95/287/CE (GU L 181, pag. 40). Questi vari provvedimenti concernono l'asportazione dei tessuti di carni bovine che possano contenere l'agente infettivo, nonché l'alimentazione dei ruminanti. La decisione della Commissione 14 maggio 1992, 92/290/CEE, recante misure di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) nel Regno Unito (GU L 152, pag. 37), assoggettava peraltro l'esportazione degli embrioni a condizioni molto rigorose.

13 Con comunicato 20 marzo 1996, lo Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (in prosieguo: lo «SEAC»), organo scientifico autonomo, che svolge funzioni di consulente del governo del Regno Unito, affermava di avere individuato dieci casi di una variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob in persone aventi 42 anni di età o più. Tale comunicato era redatto in questi termini: «Benché non esista nessuna prova diretta di un collegamento, alla luce dei dati attualmente disponibili e in assenza di qualsiasi alternativa credibile, la spiegazione al presente più verosimile ("the most likely explanation") è che tali casi siano collegati a un'esposizione all'encefalopatia spongiforme bovina prima dell'introduzione, nel 1989, del divieto concernente talune frattaglie specifiche di carni bovine. Tale circostanza è motivo di grande inquietudine».

14 Nel medesimo comunicato, lo SEAC sottolineava la necessità imperativa che i provvedimenti adottati in materia di tutela della sanità fossero attuati correttamente e raccomandava un controllo costante della completa asportazione del midollo spinale. Esso raccomandava inoltre che le carcasse di bovini di oltre 30 mesi di età fossero disossate in stabilimenti riconosciuti sotto la sorveglianza del

Meat Hygiene Service, che le rifilature fossero classificate come frattaglie specifiche di carni bovine e che fosse vietato l'uso di farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi nell'alimentazione di tutti gli animali d'allevamento.

15 Il giorno stesso il ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione adottava la decisione di vietare, da un lato, la vendita e la fornitura di farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi, nonché il loro uso nei mangimi destinati a tutti gli animali d'allevamento, ivi compresi il pollame, i cavalli e i pesci d'allevamento e, dall'altro, la vendita di carni provenienti da bovini di oltre 30 mesi di età destinate al consumo umano.

16 Contemporaneamente, un certo numero di Stati membri e di paesi terzi adottavano provvedimenti volti a vietare l'importazione di bovini o di carni bovine provenienti dal Regno Unito o, per quanto concerne taluni provvedimenti adottati da alcuni paesi terzi, dall'Unione europea.

17 Il 22 marzo 1996 il comitato scientifico veterinario dell'Unione europea (in prosieguo: il «comitato scientifico veterinario») concludeva che i dati disponibili non consentivano di provare la trasmissibilità della BSE all'uomo. Tuttavia, in considerazione dell'esistenza di un rischio al riguardo, del resto sempre tenuto presente dal comitato, quest'ultimo raccomandava l'attuazione dei provvedimenti recentemente adottati dal Regno Unito in relazione al disossamento delle carcasse di bovini di oltre 30 mesi di età in stabilimenti riconosciuti nell'ambito degli scambi intracomunitari e l'adozione da parte della Comunità di provvedimenti adeguati in materia di divieto di uso di farine di carne e di ossa nell'alimentazione degli animali. Il comitato riteneva inoltre che si dovesse evitare qualsiasi contatto tra il midollo spinale, da un lato, e il grasso, le ossa e la carne, dall'altro, e che, in caso contrario, la carcassa dovesse essere trattata al pari delle frattaglie specifiche di carni bovine. Il comitato caldeggiava infine la prosecuzione delle ricerche relative al problema della trasmissibilità della BSE all'essere umano.

18 Il 24 marzo 1996 lo SEAC confermava le sue prime raccomandazioni relative al disossamento delle carcasse in stabilimenti riconosciuti, al trattamento come frattaglie specifiche di carni bovine delle rifilature comprendenti i tessuti nervosi e linfatici, la colonna vertebrale e la testa (ad eccezione della lingua, se asportata in assenza di contaminazione), nonché il divieto di uso delle farine di carne e di ossa di mammiferi nell'alimentazione dei ruminanti, degli animali domestici e da cortile (ivi compresi pesci e cavalli) o persino come concime su terreni ai quali i ruminanti potessero avere accesso. Lo SEAC sottolineava tuttavia di non essere in grado di confermare se esistesse o meno un nesso causale tra la BSE e la variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob scoperta di recente e che tale questione avrebbe richiesto studi scientifici più approfonditi.

19 Il 27 marzo 1996 la Commissione adottava la decisione 96/239, oggetto del presente procedimento. Tale decisione è fondata sul Trattato CE, sulla 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), modificata da ultimo dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1992, 92/118/CEE (GU 1993, L 62, pag. 49), e segnatamente sul suo art. 10, n. 4, nonché sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), modificata da ultimo dalla direttiva 92/118, e segnatamente sul suo art. 9.

20 Il preambolo della decisione 96/239 menziona la pubblicazione delle nuove informazioni scientifiche, l'annuncio delle misure supplementari adottate dal governo del Regno Unito (disossamento delle carcasse ottenute da bovini di oltre 30 mesi di età in stabilimenti riconosciuti, sotto la sorveglianza del Meat Hygiene Service, classificazione delle rifilature come frattaglie specifiche di carni bovine e divieto dell'uso di farina di carne e di ossa proveniente da mammiferi nell'alimentazione di qualsiasi animale domestico e da cortile), le misure vietanti le importazioni adottate

da vari Stati membri e il parere del comitato scientifico veterinario. I suoi quinto, sesto e settimo 'considerando' sono formulati nel modo seguente:

«considerando che, nel contesto attuale non è possibile pronunciarsi in maniera definitiva sul rischio di trasmissione della BSE all'uomo; che l'esistenza di tale rischio non può essere esclusa; che l'incertezza che ne deriva ha suscitato grandi preoccupazioni nei consumatori; che, stando così le cose, appare opportuno, quale misura di emergenza, vietare in via transitoria la spedizione di bovini vivi o di carni bovine o di qualsiasi prodotto ottenuto da carni bovine dal territorio del Regno Unito verso il territorio degli altri Stati membri; che, per evitare sviamenti di traffico, è necessario applicare gli stessi divieti alle esportazioni a destinazione dei paesi terzi;

considerando che nel corso delle prossime settimane la Commissione procederà ad un'ispezione comunitaria nel Regno Unito per valutare l'applicazione dei provvedimenti adottati; che si ravvisa inoltre l'opportunità di approfondire sotto il profilo scientifico la portata delle nuove informazioni e le misure da adottare;

considerando che è di conseguenza necessario rivedere la presente decisione dopo aver esaminato tutti gli elementi di cui sopra».

21 L'art. 1 della decisione 96/239 così dispone:

«In attesa di un esame globale della situazione e ferme restando le disposizioni comunitarie in vigore in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, il Regno Unito non spedisce dal proprio territorio negli altri Stati membri né nei paesi terzi:

— bovini vivi, né sperma o embrioni di bovini,

— carni della specie bovina macellate nel Regno Unito,

— prodotti ottenuti da animali della specie bovina, macellati nel Regno Unito, che possono entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché prodotti destinati ad essere impiegati in medicina, prodotti cosmetici e farmaceutici,

— farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi».

22 Conformemente all'art. 3, il Regno Unito trasmette ogni due settimane alla Commissione un rapporto sull'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro la BSE e, conformemente all'art. 4, è invitato a presentare «nuove proposte di lotta contro l'encefalopatia spongiforme bovina sul suo territorio».

23 Nei giorni 1, 2 e 3 aprile 1996, a Lussemburgo, si teneva una sessione straordinaria del Consiglio dedicata ai problemi suscitati dalla BSE. Tra le conclusioni di detto Consiglio occorre ricordare quanto segue:

«1) In seguito alla pubblicazione di nuove informazioni sulla BSE da parte del Regno Unito, il Consiglio sottolinea la sua determinazione ad attuare tutte le misure necessarie per la salvaguardia della sanità. L'obiettivo principale è di perseguire un alto livello di protezione fondato sulle migliori prove scientifiche disponibili.

2) La BSE rappresenta un grave problema veterinario e può altresì ripercuotersi sulla sanità. L'Unione europea e il Regno Unito hanno preso vari provvedimenti importanti per ridurre al minimo qualsiasi rischio potenziale per la sanità. Tuttavia, il Consiglio conviene che occorre intraprendere azioni risolute al fine di controllare e di eradicare definitivamente la malattia, nell'intento di ristabilire la fiducia nella carne bovina.

3) Sull'onda degli avvenimenti che hanno colpito il Regno Unito e il resto dell'Unione, il 27 marzo 1996 la Commissione ha adottato una decisione di salvaguardia che vieta temporaneamente l'esportazione di bovini, carni bovine, prodotti a base di carni bovine ecc. provenienti dal Regno Unito verso altri Stati membri e verso i paesi terzi. Pertanto, il Consiglio ha espresso il suo accordo su una serie di misure che comprendono misure sanitarie supplementari e misure di sostegno al mercato. Il nostro obiettivo è di ristabilire la fiducia dei consumatori, la stabilità dei mercati e il mercato unico».

24 Il Consiglio decideva parimenti l'adozione di un certo numero di misure sanitarie, quali l'eliminazione dalla catena alimentare umana e animale dei bovini del Regno Unito di oltre 30 mesi di età al momento della macellazione e delle frattaglie specifiche di carni bovine degli animali inglesi, macellati ad un'età superiore ai 30 mesi, il rafforzamento dei controlli, compresa la verifica del sistema di registrazione degli allevamenti e di identificazione individuale dei bovini, per garantire un controllo efficace dei movimenti di questi ultimi («traceability»), l'istituzione di un gruppo di esperti degli Stati membri incaricati di sorvegliare l'attuazione dei provvedimenti presi dal Regno Unito, nonché l'adozione di misure di sostegno del mercato dei bovini.

25 Parallelamente un gruppo di esperti internazionali, convocati dall'Organizzazione mondiale della sanità, si riuniva a Ginevra, con la partecipazione dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dell'Ufficio internazionale delle Epizoozie (OIE). Detti esperti giungevano anch'essi alla conclusione che il collegamento tra la BSE e la variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob non era dimostrato, ma che la spiegazione più probabile dei casi di quest'ultima malattia scoperti nel Regno Unito era l'esposizione della popolazione britannica alla BSE. Gli esperti raccomandavano in particolare che tutti i paesi curassero l'abbattimento degli animali colpiti da encefalopatia spongiforme trasmissibile e l'eliminazione di tutte le parti degli animali e di tutti i prodotti ottenuti da questi ultimi per far sì che l'agente infettivo non potesse penetrare in nessuna catena alimentare; essi ritenevano inoltre necessario che i paesi modificassero i loro metodi di smaltimento delle carcasse per garantire l'effettiva inattivazione degli agenti responsabili dell'encefalopatia spongiforme trasmissibile.

26 Per quanto concerne taluni prodotti specifici, il gruppo di esperti affermava:

«— il latte e i latticini vanno considerati sani persino nei paesi a forte presenza di BSE. Esistono prove relative ad altre encefalopatie animali o umane indicanti che il latte non trasmette tali malattie;

— la gelatina per uso alimentare è considerata innocua se ottenuta mediante un metodo di fabbricazione che faccia comprovato ricorso a sistemi di produzione che consentano di inattivare sensibilmente qualsiasi infettività residua (...) che possa essere stata presente nei tessuti originari;

— il sego va parimenti considerato innocuo in caso di utilizzazione di procedure efficaci di smaltimento delle carcasse (...)».

27 Il 9 aprile 1996 il comitato scientifico veterinario formulava un parere secondo il quale i tessuti a partire dai quali sono fabbricati la gelatina e il sego venivano classificati nella categoria dei prodotti «a basso rischio». Esso descriveva peraltro i processi di fabbricazione che offrivano le migliori garanzie per la salute.

28 Il 18 aprile 1996 il comitato scientifico veterinario formulava un altro parere secondo il quale lo sperma bovino non presentava rischi di trasmissione della BSE. Detto comitato osservava peraltro che non tutti gli studi scientifici relativi alla trasmissibilità della BSE attraverso gli embrioni erano stati ancora ultimati, che, sino ad allora, non era stato osservato nessun caso di trasmissione ereditaria della malattia, ma che viceversa esistevano elementi che facevano supporre che la scrapie fosse trasmissibile per tale via. Di conseguenza, il comitato scientifico veterinario confermava la necessità della disciplina comunitaria che impone che gli embrioni possono provenire solo da donatrici nate dopo il luglio del 1988, le quali non discendano da femmine per le quali sussistesse il sospetto o la prova della presenza della BSE. Dato che le norme sul taglio delle carni e sull'alimentazione dei ruminanti

non erano state rispettate nel Regno Unito sin dalla loro entrata in vigore, il comitato suggeriva tuttavia di assumere come data di riferimento il 1° agosto 1993, invece del mese di luglio del 1988.

29 Il 26 aprile 1996 il comitato scientifico veterinario esaminava la relazione redatta dagli esperti riunitisi nell'ambito dell'Organizzazione mondiale della sanità. Essa descrive in particolare le procedure da utilizzare per il trattamento della gelatina e del sego.

30 Nella sessione del 29 e 30 aprile, il Consiglio «Agricoltura» prendeva atto delle varie relazioni predisposte dalla Commissione, dal Regno Unito, dalla missione comunitaria d'ispezione recatasi in tale Stato, nonché dagli esperti veterinari. Esso constatava che taluni provvedimenti dovevano ancora essere attuati in relazione all'abbattimento degli animali di oltre 30 mesi di età e alla distruzione delle carcasse, e che erano state riscontrate carenze nel sistema d'identificazione dei bovini e di controllo dei loro movimenti («traceability»). Il Consiglio concludeva, in particolare, auspicando che «il pacchetto di misure varate dal Regno Unito, la corretta attuazione e l'adeguato controllo da parte della Commissione, il programma di abbattimento selettivo, le misure addizionali e infine il rinnovato rilievo dato alla necessità di potersi basare su pareri scientifici solidi per tutte le decisioni future facciano parte di un processo che dovrebbe consentire di revocare progressivamente, per gradi, il divieto di esportazione».

31 Durante la sessione del 20-24 maggio 1996, il Comitato internazionale dell'Ufficio internazionale delle Epizoozie emanava nuove raccomandazioni, puntualizzando segnatamente che, nei paesi a forte incidenza di BSE, era importante verificare se gli animali fossero nati in data successiva all'attuazione effettiva del divieto relativo

all'alimentazione, o se essi provenissero da una mandria assolutamente immune dalla malattia e non fossero mai stati alimentati con farine di carne e di ossa.

32 L'11 giugno 1996, vale a dire dopo l'introduzione della presente domanda di provvedimenti urgenti, la Commissione adottava la decisione 96/362/CE, recante modifica della decisione 96/239/CE (GU L 139, pag. 17).

33 I 'considerando' della decisione 96/362 menzionano i pareri dei vari comitati scientifici, la mancanza di un parere del comitato veterinario permanente e una proposta di misure da adottare presentata, il 23 maggio 1996, dalla Commissione al Consiglio in conformità all'art. 17 della direttiva 89/662.

34 La decisione 96/362 abroga il divieto di esportazione per lo sperma bovino, giudicato sicuro dal comitato scientifico veterinario per quanto concerne la BSE. Il divieto è parimenti rimosso per vari prodotti — la gelatina, il difosfato di calcio, gli amminoacidi e peptidi, il sego, i prodotti del sego o i suoi derivati — purché essi siano ottenuti con i metodi descritti nell'allegato alla decisione, negli stabilimenti sottoposti a controllo ufficiale veterinario per i quali è stato accertato che operano conformemente alle condizioni stabilite nell'allegato (art. 1, n. 2), e che siano etichettati o comunque contrassegnati in modo da indicare il metodo e lo stabilimento di produzione (art. 1, n. 3).

35 L'art. 1 bis della decisione 96/239, nel testo modificato, impone inoltre, ai fini dell'esportazione di taluni tipi di carni, un controllo veterinario ufficiale e la predisposizione di un sistema di identificazione della materia prima che ne garantisca

l'origine durante l'intera catena di produzione. Ai sensi del n. 2, l'elenco degli stabilimenti conformi a tali requisiti dovrà essere notificato alla Commissione e agli altri Stati membri.

36 Infine, l'art. 1 quater dispone quanto segue:

«1. La Commissione effettua ispezioni comunitarie in loco nel Regno Unito per accertare l'applicazione delle disposizioni della presente decisione, in particolare l'esecuzione di controlli ufficiali.

2. Le ispezioni di cui al paragrafo 1 sono eseguite con riguardo ai prodotti di cui all'allegato prima della ripresa delle spedizioni di detti prodotti.

3. La Commissione, previa consultazione degli Stati membri in seno al comitato veterinario permanente, fissa la data in cui le spedizioni possono riprendere».

37 Peraltro, sin dal mese di aprile del 1996, la Commissione adottava una serie di misure di sostegno del mercato delle carni bovine nell'ambito di tutta la Comunità, ampliando sensibilmente, in particolare, i presupposti per l'intervento. Alcune misure riguardano specificamente il mercato delle carni bovine nel Regno Unito e prevedono un contributo economico della Comunità al programma di macellazione, e successiva distruzione, dei bovini di oltre 30 mesi di età al momento dell'abbattimento. Tale è il caso del regolamento (CE) della Commissione 19 aprile 1996, n. 716, che istituisce misure eccezionali a sostegno del mercato delle carni bovine nel Regno Unito (GU L 99, pag. 14).

Conclusioni delle parti

38 Il Regno Unito chiede che la Corte voglia, in applicazione degli artt. 185 e/o 186 del Trattato:

A) ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'art. 1 della decisione 96/239 della Commissione, ad eccezione della parte concernente:

1) le carni provenienti da animali della specie bovina abbattuti nel Regno Unito all'età di 30 mesi o più e non conformi ai requisiti di cui al Mature Beef Assurance Scheme

e

2) le farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi;

B) in subordine, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'art. 1 della decisione 96/239 della Commissione per la parte concernente:

1) le esportazioni dirette a paesi terzi di animali, carni, prodotti e materiali oggetto della decisione contestata (in ulteriore subordine, per quanto concerne le esportazioni, tra quelle indicate, destinate a paesi terzi a partire dai quali non esista nessun rischio reale di sviamento del traffico);

2) le carni provenienti da animali della specie bovina conformi ai requisiti di cui al Mature Beef Assurance Scheme;

3) gli animali della specie bovina nati dopo il 1° maggio 1996 i quali non siano stati partoriti da mucche per le quali sussistesse il sospetto o la certezza della presenza della BSE, nonché le carni e prodotti e materiali ottenuti a partire da tali animali;

4) lo sperma bovino;

5) gli embrioni di bovini;

6) il sego e i derivati del sego, conformi a quanto disposto dalla Commissione il 22 maggio 1996 e/o

7) la gelatina, alle condizioni approvate dalla Commissione il 22 maggio 1996;

C) in ulteriore subordine, ordinare la sospensione dell'esecuzione delle disposizioni della decisione della Commissione 96/239 di cui essa ritenga utile sospendere l'applicazione e prescrivere qualsiasi altro provvedimento provvisorio che essa ritenga necessario;

D) condannare la Commissione alle spese.

Nell'udienza del 19 giugno 1996, il Regno Unito ha tuttavia rinunciato ai punti 4 (sperma), 6 (sego) e 7 (gelatina), da esso dedotti in via subordinata, in considerazione della decisione 96/362.

39 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere la domanda di provvedimenti provvisori;

— condannare il Regno Unito alle spese.

40 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— respingere la domanda di provvedimenti provvisori.

Condizioni per la concessione dei provvedimenti provvisori

41 Conformemente agli artt. 185 e 186 del Trattato, la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato o ordinare i provvedimenti provvisori necessari nei ricorsi che le sono proposti.

42 L'art. 83, n. 2, del regolamento di procedura della Corte dispone che le domande di provvedimenti del genere debbono precisare l'oggetto della causa, i motivi di urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto.

43 Secondo gli artt. 36, terzo comma, dello Statuto della Corte e 86, n. 4, del suo regolamento di procedura, l'ordinanza emessa mediante procedimento sommario ha carattere provvisorio e non pregiudica la pronuncia della Corte nel merito.

44 Pertanto, la sospensione dell'esecuzione e i provvedimenti provvisori possono essere accordati dal giudice del procedimento sommario se è comprovato che la loro concessione è giustificata prima facie da argomenti di fatto e di diritto (fumus boni juris) e che gli stessi sono urgenti in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del ricorrente, che essi siano emanati e producano i loro effetti già prima della decisione nella causa principale [ordinanza 19 luglio 1995, causa C-149/95 P(R), Commissione/Atlantic Container Line e a., Racc. pag. I-2165, punto 22]. Secondo una giurisprudenza costante, il giudice del procedimento sommario effettua parimenti la ponderazione degli interessi in gioco. Inoltre, la sospensione dell'esecuzione e gli altri provvedimenti concessi ai sensi dell'art. 186 del Trattato sono provvisori nel senso che essi non pregiudicano i punti di diritto o di fatto controversi, né anticipano le conseguenze della decisione che verrà pronunciata più avanti nella causa principale (v. citata ordinanza Commissione/Atlantic Container e a., punto 22).

45 Nell'ambito di siffatta valutazione globale, il giudice del procedimento sommario dispone di un ampio potere discrezionale ed è libero di stabilire, considerate le particolarità del caso di specie, il modo in cui vanno accertate le varie condizioni in parola nonché l'ordine in cui condurre tale esame, posto che una disposizione di diritto comunitario non gli imponga uno schema di analisi predeterminato per valutare la necessità di statuire in via provvisoria (v. citata ordinanza Commissione/Atlantic Container e a., punto 23).

Argomenti delle parti

46 Il Regno Unito sostiene, anzitutto, che le carni bovine e i prodotti ottenuti a partire da animali della specie bovina per i quali esso chiede la revoca del divieto non presentano pericoli per il consumo umano o per gli altri usi opportuni e che il divieto non si giustifica in diritto, che esso ha causato, e continua a causare, un danno grave e irreparabile e, infine, che la ponderazione degli interessi in gioco si risolve a favore della revoca immediata del divieto.

47 Esso ritiene, in particolare, che il divieto di esportazione sia scientificamente del tutto infondato e che esso sia stato disposto esclusivamente o essenzialmente al fine di rassicurare i consumatori e proteggere il mercato delle carni bovine. Orbene, lungi dal realizzare tale obiettivo, esso sarebbe stato piuttosto controproducente dal punto di vista della fiducia dei consumatori.

48 La Commissione viceversa ritiene che il Regno Unito non abbia dimostrato né il fumus boni juris né l'urgenza o il rischio di un danno grave e irreparabile. Essa ritiene parimenti che la ponderazione degli interessi risulti chiaramente a favore del mantenimento delle misure di emergenza e provvisorie esistenti fintantoché, eventualmente, gli studi attualmente in corso forniscano una solida base per revocarle. Il Consiglio si è espresso a sostegno di tali argomenti.

Giudizio della Corte

49 Per quanto concerne il fumus boni juris, il Regno Unito sostiene, in primo luogo, che la decisione e gli altri atti impugnati esorbitano dall'ambito dei poteri della Commissione e dalla sua discrezionalità, che essi non sono giustificati da rischi seri per la salute umana o animale, che essi ostano illegittimamente alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, che sono frutto di sviamento di potere e che sono incompatibili con gli obiettivi della politica agricola comune individuati dall'art. 39, n. 1, del Trattato CE; in secondo luogo, che essi sono viziati per difetto di motivazione; in terzo luogo, che essi sono discriminatori e contrari agli artt. 6 e 40, n. 3, del Trattato CE; in quarto luogo, che essi violano il principio di proporzionalità; in quinto luogo, che l'art. 1, terzo trattino, della decisione 96/239 è irregolare in quanto non rispetta né il principio della certezza del diritto né l'obbligo di motivazione, e concerne prodotti la cui disciplina non è di competenza della Commissione.

50 Il Regno Unito ritiene inoltre che le direttive 89/662 e 90/425 siano illegittime in quanto possono giustificare l'estensione del divieto di esportazione a prodotti non menzionati nell'allegato II del Trattato CE.

51 Esso precisa infine che «il carattere sproporzionato e l'illegittimità della decisione impugnata sono particolarmente evidenti per le esportazioni dirette verso i paesi terzi, per le carni provenienti da mandrie non contagiate dalla BSE, per i bovini nati dopo il 1° maggio 1996, per lo sperma e gli embrioni, nonché per il sego e la gelatina».

52 Per valutare se, come sostenuto in primo luogo dal Regno Unito, la Commissione abbia, prima facie, esorbitato dalle proprie competenze occorre, nell'ordine, esaminare le disposizioni sulle quali si basa la decisione controversa, vale a dire l'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 e l'art. 9 della direttiva 89/662, per poi valutare alla luce di tali disposizioni lo scopo della decisione controversa e, infine, verificare la serietà delle informazioni che hanno giustificato l'adozione di quest'ultima, al fine di determinare se la salute animale e umana fosse effettivamente esposta a grave pericolo.

53 Le direttive 90/425 e 89/662, adottate in base all'art. 43 del Trattato CEE, mirano alla sostituzione dei controlli veterinari effettuati alle frontiere interne della Comunità mediante controlli compiuti al luogo di partenza delle merci. Il sesto 'considerando' della direttiva 90/425 afferma che «questa soluzione implica una maggiore fiducia nei controlli veterinari eseguiti dallo Stato speditore» e che «è quindi necessario che lo Stato membro speditore provveda a far effettuare i controlli veterinari in modo adeguato».

54 Gli artt. 10 della direttiva 90/425 e 9 della direttiva 89/662, tra loro simili nel tenore, prevedono che ogni Stato membro segnali immediatamente agli altri Stati membri e alla Commissione il manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana. Secondo le medesime disposizioni, lo Stato membro di spedizione deve mettere immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria, mentre lo Stato membro destinatario può, per quanto lo concerne, adottare misure cautelari o di salvaguardia. Il n. 4 dei due articoli dispone poi che, in tutti i

casi, la Commissione procede senza indugio ad un esame della situazione in sede di comitato veterinario permanente, che essa adotta le misure necessarie per i prodotti di cui alla direttiva e, se la situazione lo richiede, per i prodotti derivati e, infine, che essa segue l'evoluzione della situazione e secondo la stessa procedura, modifica o abroga, in funzione di detta evoluzione, le decisioni adottate. L'allegato C della direttiva 90/425 riporta l'elenco delle malattie o epizoozie, soggette ad intervento obbligatorio di emergenza e a restrizioni territoriali, che possono concernere uno o più Stati membri, regioni o zone.

55 È importante poi determinare lo scopo della decisione 96/239.

56 Secondo il Regno Unito, l'adozione di detta decisione sarebbe stata motivata da considerazioni di ordine economico, dalla necessità di rassicurare i consumatori e di proteggere l'intero mercato delle carni bovine. Esso si basa a tal riguardo sulla terza frase del quinto 'considerando' e sulle dichiarazioni pubbliche rese dal commissario responsabile dell'agricoltura.

57 In udienza la Commissione ha definito la propria decisione una «misura di contenimento», cui devono far seguito provvedimenti speciali miranti allo sradicamento della malattia, e ha precisato che la decisione perseguiva un ampio obiettivo, vale a dire la tutela della sanità nel contesto del mercato interno. Il Consiglio ha confermato tale ricostruzione, che discende segnatamente dalle conclusioni che esso ha formulato in occasione della sua sessione straordinaria dell'1, 2 e 3 aprile 1996.

58 Occorre rilevare al riguardo che il secondo 'considerando' della decisione 96/239 fa richiamo alla pubblicazione di nuove informazioni circa la comparsa di alcuni casi della malattia di Creutzfeldt-Jakob nel Regno Unito. Inoltre, le due prime frasi del quinto 'considerando' precisano che «nel contesto attuale non è possibile pronunciarsi in maniera definitiva sul rischio di trasmissione della BSE all'uomo» e che

«l'esistenza di tale rischio non può essere esclusa». È impossibile isolare una parte di questo 'considerando' dando rilevanza solo alla frase relativa alle preoccupazioni dei consumatori. Il testo controverso deve essere valutato nella sua interezza. Peraltro, alla luce della natura delle misure adottate, appare chiaro che la decisione 96/239 impone una misura di contenimento, in attesa di provvedimenti ulteriori per lo sradicamento della BSE.

59 Occorre infine verificare se le informazioni sulle quali la Commissione si è basata per adottare la decisione controversa fossero serie e se la salute animale ed umana fosse effettivamente esposta a grave pericolo.

60 Al riguardo è incontestabile che il comunicato dello SEAC che accennava alla probabilità di un collegamento tra la BSE e la variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob fosse un'informazione di particolare importanza, giustificante il riesame dei provvedimenti relativi alle esportazioni di bovini, di carne bovine o di prodotti derivati provenienti dal Regno Unito. Anche se gli esperti, per prudenza, non avevano formulato nessun parere certo, la situazione era considerevolmente mutata in quanto la trasmissibilità della BSE all'essere umano non era più un'ipotesi teorica, ma era ormai considerata la spiegazione più verosimile della nuova variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob appena rilevata presso un certo numero di persone. Benché l'eventualità di un tale pericolo per la salute umana fosse tenuta in considerazione da diversi anni, il comunicato dello SEAC ha rivelato nuovi elementi che la rendevano più verosimile, giustificando l'intervento della Commissione.

61 Le informazioni tenute in considerazione dalla Commissione per adottare la decisione 96/239 erano quindi particolarmente serie. Esse sono state del resto considerate tali dal governo del Regno Unito, in quanto esso stesso ha immediatamente adottato varie misure per uniformarsi alle raccomandazioni dello SEAC.

62 Alla luce di quanto esposto, nulla consente di ritenere che, come asserito dal Regno Unito, la Commissione abbia agito unicamente per ragioni di ordine economico, al fine di garantire la stabilità del mercato delle carni bovine. Al contrario, come

risulta dal quinto 'considerando' letto nella sua interezza, le circostanze dimostrano che essa ha fatto anzitutto attenzione alla tutela della sanità nel contesto del mercato interno, comportamento peraltro impostole dalle direttive 90/425 e 89/662.

63 Va sottolineato in merito che l'art. 3, lett. o), del Trattato CE prevede, fra gli obiettivi della Comunità, «un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute». Detto obiettivo è ricordato nell'art. 129, n. 1, primo comma, del medesimo Trattato, secondo il quale la Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana. Il terzo comma del medesimo numero precisa inoltre che le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità. Infine, la Corte ha già statuito che il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri (sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 12).

64 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'obbligo di motivazione, il Regno Unito rileva che, anche ammettendo che la decisione 96/239 sia stata adottata al fine di proteggere la salute umana o animale, essa deve essere annullata per violazione dell'art. 190 del Trattato CE, per avere omesso di esporre le ragioni per le quali la Commissione riteneva che i provvedimenti precedentemente adottati fossero insufficienti e, pertanto, quale fosse la giustificazione delle nuove misure.

65 Al riguardo, dall'esame dei 'considerando' della decisione 96/239 discende che essa è motivata da un complesso di elementi tra i quali compaiono, anzitutto, la pubblicazione di nuove informazioni circa la comparsa di alcuni casi della malattia di Creutzfeldt-Jakob nel Regno Unito, poi, l'adozione, da parte di tale Stato membro, di misure supplementari relative al trattamento delle carni bovine e all'uso di farina di carne e di ossa nell'alimentazione di qualsiasi animale domestico e da cortile e, infine, i provvedimenti volti a vietare le importazioni, adottati da altri Stati

membri. Tali elementi dimostrano a sufficienza che, in relazione al rischio in discussione, esisteva una grande incertezza in merito all'efficacia e all'adeguatezza delle misure anteriormente adottate sia dal Regno Unito sia dalla Comunità europea.

66 In terzo luogo, il Regno Unito allega che la decisione 96/239 pone una discriminazione arbitraria a danno del Regno Unito nonché dei produttori, operatori economici e consumatori britannici, dato che nessuna misura di salvaguardia è stata adottata nei confronti di altri Stati membri. Orbene, il Regno Unito non sarebbe l'unico Stato in cui si siano manifestati casi di BSE, anche se è quello in cui l'incidenza della malattia è maggiore. Quanto alla discriminazione di cui sarebbero vittime i consumatori britannici, essa deriverebbe dal fatto che la decisione 96/239 potrebbe, tutt'al più, ristabilire la fiducia del consumatore nel resto della Comunità, senza però ottenere tale risultato nel Regno Unito.

67 A tal riguardo basti rilevare che, come sottolineato in udienza, il 97,9% dei casi di BSE in Europa sono stati registrati nel Regno Unito.

68 Peraltro, come dedotto dalla Commissione e dal Consiglio, le ragioni per le quali il provvedimento di contenimento è esteso a tutto il Regno Unito, e non a una o più regioni determinate, è che la malattia, alcuni anni fa certamente circoscritta, si è estesa sull'intero territorio nazionale e che, in mancanza di un'adeguata identificazione di tutti gli animali, era impossibile determinare la loro provenienza e stabilire se, in un momento qualsiasi della loro esistenza, essi avessero fatto parte di una mandria nella quale fossero stati riscontrati casi di BSE. Al riguardo il Regno Unito ha infatti affermato in udienza che solo gli animali colpiti dalla BSE o sospettati di esserne colpiti venivano registrati e non ha contestato il dato, prodotto dalla Commissione, di 11 000 casi di animali malati di BSE per i quali non è stato possibile identificare la mandria d'origine.

69 Orbene, esistono ancora incertezze di ordine scientifico in merito alle modalità di trasmissione della malattia. Sino al 31 ottobre 1995, 23 148 casi di BSE erano stati registrati in animali nati dopo l'entrata in vigore del divieto di uso delle farine di carne e di ossa nell'alimentazione dei bovini, che si supponeva costituissero la causa della malattia (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report,* Novembre 1995, punto 7). Solo l'identificazione della mandria

d'origine dell'animale ammalato e la sua ricostituzione avrebbero consentito, da un lato, di verificare se malgrado il divieto tale animale avesse ricevuto mangimi contaminati o se fosse necessario ricercare una diversa spiegazione dell'origine della malattia e, dall'altro, in caso di alimentazione inadeguata, di ritrovare tutti gli animali che, alimentati allo stesso modo, potessero risultare infetti, pur non presentando ancora i sintomi della malattia.

70 La mancanza di un sistema di identificazione degli animali e di controllo dei loro movimenti non consente nemmeno di attuare talune misure consigliate dagli esperti internazionali dell'Ufficio internazionale delle Epizoozie, le quali presuppongono che gli animali siano identificati come provenienti da mandrie in cui non sia mai stato riscontrato nessun caso di BSE (v. il capitolo modificato dell'International Animal Health Code, adottato in occasione della sessione del 20-24 maggio 1996).

71 Non è peraltro dimostrata la mancanza di trasmissibilità a partire dalla madre. A tal proposito alcune ricerche sono tuttora in corso, ma i loro risultati sono di difficile interpretazione a causa dell'inosservanza del divieto di uso di farine di carne e di ossa nell'alimentazione dei bovini. Infatti, sino al 31 ottobre 1995, 933 casi di BSE erano stati registrati in animali partoriti da madri malate, nati dopo l'entrata in vigore di detto divieto. In tali casi è tuttavia impossibile determinare se la malattia sia stata trasmessa per via ereditaria o se sia stata contratta mediante ingestione di mangimi infetti (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain,* già citata, punto 9). È viceversa dimostrato che la «scrapie» è trasmissibile per via ereditaria. L'eventualità che la malattia possa trasmettersi allo stesso modo nei bovini costituisce quindi un'ipotesi seria.

72 Infine, benché la malattia non sembri contagiosa (trasmissione orizzontale), esiste un'inspiegata frequenza di infezioni di vitelli nati a date vicine a quella del parto di una femmina infetta (infezione perinatale).

73 Per quanto concerne, in quarto luogo, la violazione del principio di proporzionalità, occorre rilevare che il provvedimento di divieto era motivato da uno scopo legittimo, vale a dire la protezione della salute, e che, quale misura di contenimento preliminare all'adozione di misure di sradicamento, era indispensabile alla realizzazione di tale obiettivo.

74 A tal riguardo è indubbio che i provvedimenti adottati dal Regno Unito per vietare l'uso di farine di carne e di ossa di ruminanti nell'alimentazione dei medesimi e quelli relativi al trattamento delle carni abbiano prodotto risultati positivi e, segnatamente, una diminuzione dei casi di BSE. Esistono tuttavia seri dubbi in merito alla loro efficacia. Sembra infatti che, malgrado il divieto imposto nel 1988, una parte del bestiame abbia continuato ad essere alimentata con farine sospette per almeno cinque anni, perché certi allevatori hanno utilizzato le loro scorte, perché essi hanno, volontariamente o inavvertitamente, dato ai bovini farina di carne e di ossa di ruminanti destinata ad altri animali domestici o da cortile, o ancora perché essi hanno dato ai bovini mangimi per bovini in teoria sani ma che, in sede di produzione, erano stati contaminati in mancanza di sufficienti misure precauzionali.

75 Ad ogni modo, anche qualora si conoscesse con certezza la composizione del mangime che ciascun allevatore ha somministrato ai propri animali, la mancanza di sistemi di identificazione dei medesimi e di controlli dei loro movimenti («traceability») non consentirebbe di determinare con certezza la mandria in seno alla quale sia nato l'animale, il numero di compravendite di cui sia stato oggetto e, pertanto, se esso possa essere stato alimentato con mangimi infetti in ogni mandria di cui abbia fatto parte.

76 Per quanto concerne i provvedimenti relativi all'abbattimento degli animali e al taglio delle carni, dalla documentazione allegata alla domanda di annullamento del Regno Unito risulta che solo a partire dal maggio del 1995 nelle imprese interessate sono state effettuate verifiche senza preavviso (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, già citata, punto 16). Secondo tale relazione, nel settembre del 1995 il 48% dei mattatoi non rispettava fedelmente le disposizioni di legge. Orbene, è dimostrato che taluni inadempimenti riguardavano la separazione delle frattaglie specifiche di carni bovine (testa, midollo spinale). Nell'ottobre del 1995 la percentuale di mattatoi non in regola era ancora del 34%.

77 Quanto agli argomenti fondati sull'irregolarità dell'art. 1, terzo trattino, della decisione 96/239 e sull'illegittimità delle direttive 89/662 e 90/425, sulla base delle quali la decisione è stata adottata, essi sembrano prima facie pertinenti solo in merito ai prodotti derivati dai bovini. Orbene, tali prodotti sono oggetto della decisione 96/362 la quale, entro certi limiti, revoca il divieto imposto mediante la decisione

96/239, motivo per cui il Regno Unito ha rinunciato ai punti 4, 6 e 7 della sua domanda in subordine. Non sembra quindi necessario, in questa fase, esaminare tali argomenti.

78 Per quanto concerne i prodotti specifici menzionati nella domanda in subordine del Regno Unito, tenuto conto della rinuncia a certi punti di tale domanda in seguito all'adozione della decisione 96/362, l'argomento sviluppato concerne essenzialmente la carne proveniente da mandrie immuni da BSE, i bovini nati dopo il 1° maggio 1996 e gli embrioni. In considerazione delle incertezze sussistenti in merito alle modalità di trasmissione della malattia nonché dell'assenza di marchiatura e di sistemi di identificazione degli animali e di controllo dei loro movimenti («traceability»), vale a dire dell'impossibilità di determinare le mandrie di cui essi hanno fatto parte, i motivi dedotti a dimostrazione dell'illegittimità o del carattere sproporzionato della decisione, per la parte di quest'ultima concernente tali prodotti, non appaiono prima facie fondati.

79 Per quanto concerne in ultimo il divieto di esportazioni dirette verso i paesi terzi, il Regno Unito sostiene che la decisione della Commissione è priva di base giuridica, poiché le direttive in base alle quali essa è stata adottata concernono solo gli scambi intracomunitari.

80 A tale argomento la Commissione replica che la decisione, quale misura di contenimento in vista dello sradicamento, doveva isolare totalmente il territorio colpito dalla malattia e che, tenuto conto delle numerose frodi commesse in materia di importazione di carni bovine, un'estensione a paesi terzi del divieto di esportazione era indispensabile per garantirne l'efficacia pratica. In udienza il Consiglio si è espresso a sostegno della Commissione su tale punto, deducendo un argomento in subordine, fondato su un'interpretazione estensiva dei poteri attribuiti alla Commissione riguardo alla gestione, giorno per giorno, della politica agricola comune.

81 Occorre rilevare al riguardo che gli argomenti dedotti sia dal Regno Unito sia dalla Commissione e dal Consiglio sollevano, prima facie, questioni giuridiche complesse che meritano un esame approfondito, che faccia seguito a un contraddittorio.

82 Per quanto concerne la condizione relativa all'urgenza dei provvedimenti richiesti, essa va valutata in rapporto alla necessità di decidere in via provvisoria al fine di evitare che un danno grave e irreparabile sia provocato dall'applicazione del provvedimento oggetto della domanda principale, finché la Corte non si sia pronunciata nel merito di quest'ultima.

83 A tal riguardo, il Regno Unito allega anzitutto che, nel 1995, le esportazioni di bovini vivi, di carni bovine e di prodotti di origine bovina hanno raggiunto un valore superiore agli 840 milioni di ECU per il paese e che questo settore contribuisce al mantenimento di circa 500 000 posti di lavoro. Esso rileva poi che le aziende agricole, segnatamente quelle specializzate nelle carni bovine, sono gravemente danneggiate dal venir meno dei canali di esportazione. La decisione impugnata colpirebbe parimenti tutti gli operatori economici la cui attività sia in rapporto con il settore delle esportazioni di vitelli e di carni, in particolare gli esportatori, i trasportatori e gli stabilimenti di macellazione. A tal riguardo, il richiedente parla tra l'altro di fallimenti e di licenziamenti, nonché di problemi sociali a ciò connessi. Gli allevatori e gli esportatori di ovini nonché i produttori e gli esportatori di latticini sarebbero parimenti danneggiati dal divieto di esportazione. Secondo il Regno Unito le perdite economiche potrebbero superare 1,2 miliardi di ECU all'anno. Circa 55 000 posti di lavoro nel settore delle carni bovine sarebbero immediatamente minacciati dalla crisi della BSE, un gran numero dei quali direttamente a causa del divieto di esportazione.

84 Il Regno Unito ammette che la domanda di prodotti oggetto della decisione contestata sarebbe inevitabilmente diminuita anche in assenza di un divieto comunitario d'esportazione. Non di meno, a suo parere, il danno grave e irreparabile che deriva dalla perdita dei mercati è in gran parte imputabile alla decisione impugnata. Quest'ultima avrebbe infatti amplificato e prolungato i timori dei consumatori nei confronti delle carni bovine, fornendo loro un'apparente legittimazione. Essa costituirebbe inoltre, per un certo numero di paesi, l'unico ostacolo all'accesso della carne e dei prodotti di origine bovina del Regno Unito ai mercati degli Stati membri e dei paesi terzi.

85 A tal proposito va rilevato che gli Stati membri sono responsabili degli interessi, segnatamente economici e sociali, considerati come generali a livello nazionale e, in questa qualità, sono legittimati ad agire in giudizio per assicurarne la difesa. Di conseguenza, essi possono far valere danni che colpiscano un intero settore della loro economia, soprattutto qualora il provvedimento comunitario impugnato sia atto a causare ripercussioni negative sul livello dell'occupazione e sul costo della vita (ordinanza 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3667, punto 27).

86 È verosimile, alla luce della documentazione degli atti e delle osservazioni orali svolte innanzi alla Corte, che esista un danno rilevante nel Regno Unito e che gli operatori economici, segnatamente quelli del settore della produzione e dell'esportazione delle carni bovine, si trovino attualmente in una situazione molto difficile; non può inoltre escludersi che il danno sia parzialmente irreparabile.

87 La causa principale di tale danno resta tuttavia incerta e non è dimostrato che essa vada individuata nella decisione 96/239. Il calo nella domanda di carni bovine è stato infatti provocato, una settimana prima dell'adozione di questa decisione, dall'annuncio fatto dallo SEAC e dallo stesso governo del Regno Unito della probabilità di un collegamento tra la BSE e la variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob. La decisione 96/239 è stata peraltro preceduta da misure di divieto adottate da altri Stati membri e da taluni paesi terzi. In questa fase del procedimento non può ritenersi dimostrato che la decisione 96/239 abbia significativamente ampliato il danno causato da tali provvedimenti e che, in mancanza di tale decisione, la domanda di carni bovine britanniche si sarebbe normalizzata negli altri Stati membri o nei paesi terzi, in considerazione della rilevanza data alla questione dai mezzi di informazione e della crescente attenzione dedicata dai consumatori alla propria salute.

88 Occorre per di più osservare che, come la Commissione ha sottolineato senza che il Regno Unito sollevasse obiezioni in merito, le istituzioni hanno adottato diverse misure compensative a vantaggio degli operatori interessati, al fine di evitare che la loro posizione sul mercato subisca conseguenze irreparabili.

89 Da tutto quanto sin qui illustrato discende che, benché taluni motivi dedotti dal Regno Unito non possano in questa fase essere del tutto respinti, la Commissione ha non di meno addotto argomenti seri in merito alla legittimità della sua decisione nel suo complesso, sia per quanto concerne il commercio intracomunitario sia per le esportazioni dirette verso i paesi terzi. Pertanto, anche se per ipotesi il Regno Unito avesse pienamente dimostrato l'esistenza di un danno grave e irreparabile, spetterebbe ancora alla Corte porre a confronto, da un lato, l'interesse della richiedente alla sospensione del divieto di esportazione dei bovini, delle carni bovine e dei prodotti derivati e, dall'altro, l'interesse delle altre parti al mantenimento di tale divieto. Nel procedere a tale valutazione la Corte dovrebbe accertare se l'eventuale annullamento della decisione controversa da parte del giudice del merito cagioni una modifica radicale della situazione rispetto a quanto si sarebbe invece verificato in caso di esecuzione immediata della decisione stessa e se, al contrario, la sospensione dell'esecuzione sia tale da ostacolare la piena efficacia della decisione nel caso in cui il ricorso in via principale sia respinto (citata ordinanza Commissione/Atlantic Container Line e a., punto 50).

90 A tal proposito occorre rilevare che una simile ponderazione degli interessi si risolverebbe comunque a favore del mantenimento della decisione della Commissione, in quanto l'interesse a detto mantenimento è difficilmente comparabile a quello della richiedente alla sua sospensione.

91 L'analisi sin qui svolta ha indubbiamente evidenziato che è verosimile che dal mantenimento, in questo frattempo, del divieto di esportazione derivi un danno in termini di interessi commerciali e sociali, e che tale danno sarebbe in parte difficilmente riparabile qualora la domanda principale dovesse essere accolta.

92 Un pregiudizio del genere non può tuttavia apparire preminente a fronte del danno grave, in termini di sanità delle popolazioni, che potrebbe essere provocato dalla sospensione della decisione controversa e al quale non si potrebbe porre rimedio in caso di successivo rigetto della domanda principale.

93 Infatti, gli scienziati possiedono ancora una conoscenza incompleta della malattia di Creutzfeldt-Jakob e, in particolare, della variante scoperta di recente. La sua natura mortale è stata più volte ricordata in udienza. Non esiste attualmente rimedio alcuno. La morte giunge qualche mese dopo la sua diagnosi. Dato che la spiegazione più probabile di questa malattia mortale consiste nell'esposizione alla BSE, non è consentita esitazione alcuna. Pur ammettendo le difficoltà di ordine economico e sociale generate nel Regno Unito dalla decisione della Commissione, la Corte non può che riconoscere l'importanza prevalente da attribuire alla protezione della salute.

94 Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre respingere la domanda proposta dal Regno Unito, in via sia principale sia subordinata.

Per questi motivi,

LA CORTE

così provvede:

1) La domanda del Regno Unito è respinta.

2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 12 luglio 1996.

Il cancelliere — Il presidente

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias