Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

5 novembre 2014*

«Rinvio pregiudiziale — Agricoltura — Polizia sanitaria — Regolamento (CE) n. 854/2004 — Prodotti d'origine animale destinati al consumo umano — Controlli ufficiali — Designazione di un veterinario ufficiale — Macellazione degli animali»

Nella causa C-402/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Anotato Dikastirio Kyprou (Cipro), con decisione del 5 giugno 2013, pervenuta in cancelleria il 16 luglio 2013, nel procedimento

Cypra Ltd

contro

Kypriaki Dimokratia,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, A. Borg Barthet (relatore), M. Berger, S. Rodin e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento

considerate le osservazioni presentate:

— per la Cypra Ltd, da T. Andreou, dikigoros;

— per il governo cipriota, da M. Chatzigeorgiou, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, da I. Chalkias e A. Vasilopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da D. Bianchi e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: il greco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (GU L 139, pag. 206), come modificato dal regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006, (GU L 363, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 854/2004»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Cypra Limited (in prosieguo: la «Cypra»), proprietaria di un impianto privato per la macellazione di suini, ovini e caprini nella provincia di Nicosia (Cipro), da essa gestito, e la Kypriaki Dimokratia (Repubblica di Cipro) rappresentata dal Ministero dell'agricoltura, delle risorse naturali e dell'ambiente e dal direttore del servizio veterinario, in merito al rifiuto da parte di quest'ultimo di accogliere la domanda della Cypra di inviare un veterinario ufficiale presso tale impianto di macellazione ai fini del controllo della macellazione in determinati giorni ed orari.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 I considerando da 4 a 6, 8 e 9 del regolamento n. 854/2004 sono così formulati:

«(4) I controlli ufficiali sui prodotti di origine animale dovrebbero riguardare tutti gli aspetti importanti per la tutela della salute pubblica e, se del caso, della salute e del benessere degli animali. Detti controlli dovrebbero basarsi sulle più recenti informazioni pertinenti disponibili e pertanto dovrebbe essere possibile adattarli via via che si rendono disponibili nuove informazioni pertinenti.

(5) La normativa comunitaria in materia di sicurezza dei prodotti alimentari dovrebbe poggiare su una solida base scientifica. A tal fine l'Autorità europea per la sicurezza alimentare andrebbe consultata ogniqualvolta risulti necessario.

(6) La natura e l'intensità dei controlli ufficiali dovrebbero essere basate su una valutazione dei rischi riguardanti la salute pubblica, la salute e il benessere degli animali, se del caso, il tipo e la produttività dei processi effettuati e l'operatore del settore alimentare interessato.

(...)

(8) I controlli ufficiali sulla produzione delle carni sono necessari per verificare che gli operatori del settore alimentare rispettino le norme in materia di igiene, i criteri e gli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria. Detti controlli ufficiali dovrebbero consistere in audit delle attività degli operatori del settore alimentare e in attività di ispezione e in verifiche sui controlli effettuati dagli operatori del settore alimentare.

(9) Tenuto conto delle loro conoscenze specialistiche, è opportuno che i veterinari ufficiali effettuino audit e ispezioni di macelli, stabilimenti per la lavorazione della selvaggina e taluni laboratori di sezionamento. Gli Stati membri dovrebbero poter decidere quale sia il personale più adatto per gli audit e le ispezioni di altri tipi di stabilimenti».

4 L'articolo 2 di tale regolamento, recante il titolo «Definizioni», prevede quanto segue:

«1. Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

a) "controllo ufficiale": qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente per la verifica dell'ottemperanza alla normativa in materia di prodotti alimentari comprese le norme sulla salute degli animali e sul benessere degli animali;

b) "verifica": il controllo, mediante esame e la presentazione di prove obiettive, dell'ottemperanza a requisiti specifici;

c) "autorità competente": l'autorità centrale di uno Stato membro responsabile per effettuare controlli veterinari o qualsiasi autorità cui sia stata delegata tale competenza;

d) "audit": un esame sistematico e indipendente per accertare se determinate attività e i risultati correlati sono conformi alle disposizioni previste e se tali disposizioni sono attuate in modo efficace e sono adeguate per raggiungere determinati obiettivi;

(...)

f) "veterinario ufficiale": veterinario qualificato, ai sensi del presente regolamento, ad assumere tale funzione e nominato dall'autorità competente;.

(...)».

5 L'articolo 4, paragrafi 7 e 9, di detto regolamento dispone quanto segue:

«7. Nel caso di macelli, centri di lavorazione della selvaggina e laboratori di sezionamento che commercializzano carni fresche, un veterinario ufficiale effettua i compiti di audit di cui ai paragrafi 3 e 4.

(...)

9. La natura e l'intensità dei compiti di audit per i singoli stabilimenti dipende dal rischio valutato. A tal fine, l'autorità competente valuta regolarmente:

a) rischi per la salute pubblica e, se del caso, animale;

b) nel caso di macelli, aspetti relativi al benessere degli animali;

c) il tipo e la produttività dei processi effettuati;

d) i dati precedenti relativi all'operatore del settore alimentare per quanto riguarda la conformità alla legislazione alimentare».

6 Ai termini dell'articolo 5 di detto regolamento, intitolato: «Carni fresche»:

«Gli Stati membri assicurano che i controlli ufficiali sulle carni fresche vengano effettuati in conformità dell'allegato I.

1) Il veterinario ufficiale svolge compiti ispettivi nei macelli che commercializzano carni fresche, nei centri di lavorazione della selvaggina e nei laboratori di sezionamento in conformità dei requisiti generali della sezione I, capo II, dell'allegato I e dei requisiti specifici della sezione IV, in particolare per quanto riguarda:

   a) le informazioni sulla catena alimentare;

   b) l'ispezione ante mortem;

   c) il benessere degli animali;

   d) l'ispezione post mortem;

   e) il materiale specifico a rischio;

   f) le prove di laboratorio.

(...)

5) a) Gli Stati membri provvedono a dotarsi di personale ufficiale in numero sufficiente a effettuare i controlli ufficiali di cui all'allegato I con la frequenza specificata nella sezione III, capo II.

   b) Si segue un'impostazione basata sui rischi per valutare il numero di personale ufficiale che deve essere presente sulla linea di macellazione in ogni determinato macello. Il numero di personale ufficiale coinvolto è stabilito dall'autorità competente ed è sufficiente per soddisfare tutte le esigenze del presente regolamento.

(…)».

7 L'allegato I del regolamento n. 854/2004, intitolato «Carni fresche», nella sezione I, capo II, B, precisa che:

«1. Fatto salvo quanto previsto ai punti 4 e 5:

   a) il veterinario ufficiale effettua un'ispezione ante mortem di tutti gli animali prima della macellazione;

   b) l'ispezione ante mortem ha luogo entro 24 ore dall'arrivo al macello e meno di 24 ore prima della macellazione.

   Il veterinario ufficiale può inoltre richiedere in qualunque momento ulteriori ispezioni.

   (...)».

8 La sezione III di detto allegato, che reca il titolo «Responsabilità e frequenza dei controlli», al capo II prevede quanto segue:

«1. L'autorità competente provvede affinché almeno un veterinario ufficiale presenzi:

   a) all'intera ispezione ante mortem e post mortem nei macelli; e

   b) all'intera ispezione post mortem negli stabilimenti di lavorazione della selvaggina.

   (...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

9 Con lettera del 5 marzo 2007, la Cypra ha comunicato ai servizi veterinari competenti il proprio programma di macellazione per i mesi di marzo e aprile 2007 ed ha chiesto loro di organizzare il controllo della macellazione nei giorni e negli orari indicati nella suddetta lettera, in quanto, in particolare, era necessario effettuare la macellazione di domenica, al fine di soddisfare impegni contrattuali per l'esportazione di carne suina in Grecia.

10 Il 9 marzo 2007, la Cypra ha reiterato la propria domanda precisando, al contempo, che essa stessa stabilisce il programma e gli orari di funzionamento del suo impianto di macellazione.

11 Detta domanda è stata respinta e la Cypra ha presentato un ricorso avverso tale decisione.

12 Il giudice di primo grado ha respinto il ricorso accogliendo fondamentalmente l'eccezione pregiudiziale dei convenuti, secondo cui il rifiuto degli stessi di accogliere la richiesta della ricorrente «non integra una violazione dell'obbligo imposto per legge, ma un comportamento omissivo derivante dall'esercizio di un potere discrezionale» e, di conseguenza, non costituisce un atto esecutivo impugnabile ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 146 della Costituzione.

13 Adito in appello, l'Anotato Dikastirio Kyprou (Corte Suprema della Repubblica di Cipro) ritiene che si tratti di una questione interpretativa del regolamento n. 854/2004. Esso si chiede quali siano gli obblighi a carico delle autorità nazionali competenti e quali siano i limiti del potere discrezionale di cui godono tali autorità nell'ambito dell'applicazione di detto regolamento.

14 In tale contesto l'Anotato Dikastirio Kyprou ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni del regolamento (CE) n. 854/2004 concedano all'autorità competente il potere discrezionale di stabilire l'orario di una data macellazione di animali, in vista della nomina di un veterinario ufficiale, ai fini dell'esecuzione del controllo relativo alla macellazione degli animali, o se l'autorità competente sia tenuta a designare detto veterinario nei limiti dell'orario e dei giorni in cui avviene la macellazione, stabiliti dal mattatore.

2) Se le disposizioni del regolamento (CE) n. 854/2004 concedano all'autorità competente il potere discrezionale di rifiutare la designazione di un veterinario ufficiale per l'esecuzione del controllo veterinario della macellazione legale degli animali, qualora sia stato comunicato l'orario e il giorno precisi in cui essa avrà luogo presso un macello autorizzato».

Sulle questioni pregiudiziali

15 Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni del regolamento n. 854/2004 debbano essere interpretate nel senso che spetta all'autorità competente determinare il momento in cui debba avere luogo la macellazione degli animali, ai fini della nomina del veterinario ufficiale per il controllo della macellazione, oppure se tale autorità sia tenuta a inviare un simile veterinario nei giorni e agli orari stabiliti dal macello senza potervisi opporre.

16 Allo scopo di interpretare le disposizioni del regolamento n. 854/2004, va anzitutto rilevato che questo trova il suo fondamento nell'articolo 168, paragrafo 4, lettera b), TFUE, la cui finalità è la protezione della sanità pubblica.

17 Al riguardo, il considerando 4 di detto regolamento prevede che «i controlli ufficiali sui prodotti di origine animale dovrebbero riguardare tutti gli aspetti importanti per la tutela della salute pubblica e, se del caso, della salute e del benessere degli animali». Dai considerando 8 e 9 risulta che «i controlli ufficiali sulla produzione delle carni sono necessari per verificare che gli operatori del settore alimentare rispettino le norme in materia di igiene, i criteri e gli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria» e che, «tenuto conto delle loro conoscenze specialistiche, è opportuno che i veterinari ufficiali effettuino audit e ispezioni di macelli (...)».

18 L'articolo 1 del regolamento n. 854/2004 stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale.

19 Per quanto riguarda i controlli che devono essere operati dai veterinari ufficiali, l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 854/2004 prevede che il veterinario ufficiale svolga compiti ispettivi nei macelli in conformità dei requisiti generali della sezione I, capo II, dell'allegato I di tale regolamento. Detto articolo dispone altresì, al suo paragrafo 5, che il numero dei veterinari ufficiali debba essere sufficiente per effettuare i controlli ufficiali di cui all'allegato I con la frequenza specificata nella sezione III, capo II.

20 Più in particolare, la sezione I, capo II, B, punto1, lettera b), dell'allegato I del regolamento n. 854/2004 prevede che l'autorità competente di uno Stato membro debba far sì che un veterinario ufficiale sia presente nei macelli al fine di effettuare un'ispezione ante mortem, la quale deve aver luogo entro 24 ore dall'arrivo degli animali al macello e meno di 24 ore prima della macellazione.

21 In tal modo, le disposizioni del regolamento n. 854/2004 contemplano non solo un potere di valutazione dei rischi per la salute pubblica nonché per la salute degli animali, ma anche l'obbligo a carico delle autorità competenti di vegliare sulla natura e sulla rapidità delle procedure previste nonché l'obbligo di disporre del personale necessario.

22 In proposito, come giustamente evidenziato tanto dai governi polacco e cipriota quanto dalla Commissione europea, il regolamento n. 854/2004 non contiene disposizioni relative agli orari di funzionamento e ai giorni feriali delle autorità competenti e, a fortiori, non precisa in alcun modo se queste siano tenute a disporre del personale di domenica e nei giorni feriali. Infatti, la sezione I, capo II, B, punto 1, lettera b), dell'allegato I di detto regolamento definisce unicamente un ambito temporale per quanto riguarda determinate attività dei veterinari ufficiali.

23 Al riguardo, conformemente ai principi generali su cui è fondata l'Unione europea e che disciplinano i rapporti fra essa e gli Stati membri, spetta a questi ultimi, in forza dell'articolo 5 del Trattato UE, garantire nel loro territorio l'attuazione della normativa dell'Unione. Qualora il diritto dell'Unione, ivi compresi i principi generali da esso sanciti, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali procedono, nell'attuazione di tali normative, applicando i criteri di forma e sostanziali del loro diritto nazionale (v., in particolare, sentenze Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, punto 26; Karlsson e a., C-292/97, EU:C:2000:202, punto 27, nonché Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e a., C-495/00, EU:C:2004:180, punto 39).

24 Dal momento che il regolamento n. 854/2004 non contiene alcuna norma comune a tale proposito, in linea di principio nulla osta a che le autorità competenti decidano quali siano i giorni feriali e rifiutino di inviare veterinari ufficiali presso i macelli durante tali giorni. Inoltre, l'autorità competente non può essere tenuta a soddisfare qualsiasi domanda di controllo presentata dai macelli, posto che il regolamento n. 854/2004 non pone a carico degli Stati membri un simile obbligo.

25 Infatti, l'autorità competente è l'unica a disporre degli elementi informativi relativi a tutti i macelli e, conseguentemente, essa è l'unica a poter decidere, considerati gli impegni ad essa incombenti nei diversi macelli, se può procedersi ai controlli sanitari delle macellazioni nelle date proposte dal macello. Pertanto, l'autorità competente deve poter fissare, di concerto con i responsabili dei macelli,

il momento dell'effettuazione dei controlli da parte dei veterinari ufficiali previsti all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 854/2004, che rinvia all'allegato I, capo II, sezione I, di tale regolamento.

26 Tuttavia, nell'adottare provvedimenti di attuazione di una regolamentazione dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti ad esercitare il proprio potere discrezionale nel rispetto, in particolare, dei principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Mulligan e a., C-313/99, EU:C:2002:386, punto 35, nonché Azienda Agricola Giorgio, Giovanni e Luciano Visentin e a., EU:C:2004:180, punto 40), tra cui figurano i principi di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità e di non discriminazione (sentenza Kurt und Thomas Etling e a., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, punto 74).

27 Pertanto, al fine di rispettare i principi menzionati al punto 26 della presente sentenza e allo scopo di pianificare i controlli ufficiali richiesti dall'articolo 5 del regolamento n. 854/2004, l'autorità competente può rifiutare di inviare veterinari ufficiali nei giorni e negli orari richiesti dai macelli, a meno che non vi sia obiettivamente la necessità che la macellazione abbia luogo in quei giorni determinati.

28 Invece, spetta ai macelli, onde stabilire gli orari di macellazione, informare previamente ed entro un termine ragionevole le autorità competenti della data e dell'orario di macellazione degli animali, affinché dette autorità possano inviare veterinari negli orari richiesti. In proposito, e al fine di garantire che non sia compromessa l'efficacia delle disposizioni del regolamento n. 854/2004, spetta al giudice del rinvio valutare in quale misura la richiesta di macellazione, nel caso specifico, sia stata formulata con un anticipo sufficiente a consentire all'autorità competente di organizzare la visita da parte di un veterinario ufficiale e se sia obiettivamente necessario che la macellazione abbia luogo di domenica.

29 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alle questioni poste dichiarando che le disposizioni del regolamento n. 854/2004 devono essere interpretate nel senso che esse non ostano, in linea di principio, a che l'autorità competente determini il momento in cui debba aver luogo la macellazione degli animali, in vista della nomina del veterinario ufficiale ai fini del controllo della macellazione, e rifiuti di inviare tale veterinario nei giorni e negli orari stabiliti dal macello, a meno che non sia obiettivamente necessario che le macellazioni abbiano luogo in quei giorni determinati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

30 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa 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 (Prima Sezione) dichiara:

Le disposizioni del regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, come modificato dal regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano, in linea di principio, a che l'autorità competente determini il momento in cui debba aver luogo la macellazione degli animali, in vista della nomina del veterinario ufficiale ai fini del controllo della macellazione, e rifiuti di inviare tale veterinario nei giorni e negli orari stabiliti dal macello, a meno che non sia obiettivamente necessario che le macellazioni abbiano luogo in quei giorni determinati, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme