SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
22 maggio 2003 *

Nella causa C-393/01,

Repubblica francese, rappresentata inizialmente dai sigg. R. Abraham e G. de Bergues, nonché dalla sig.ra R. Loosli-Surrans, quindi dai sigg. G. de Bergues e F. Alabrune, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. D. Booß e G. Berscheid, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuta da

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente,

intervenienti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 25 luglio 2001, 2001/577/CE che fissa la data in cui possono iniziarsi le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo nel quadro del regime di esportazione su base cronologica a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE (GU L 203, pag. 27),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. M. Wathelet, presidente di sezione, C.W.A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr e A. Rosas (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. J. Mischo
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 21 novembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 gennaio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo pervenuto per telefax presso la cancelleria della Corte in data 8 ottobre 2001, depositato e registrato presso la cancelleria medesima il giorno 10 seguente, la Repubblica francese ha proposto ricorso, a norma dell'art. 230 CE, ai fini dell'annullamento della decisione della Commissione 25 luglio 2001, 2001/577/CE, che fissa la data in cui possono iniziarsi le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo nel quadro del regime di esportazione su base cronologica a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE (GU L 203, pag. 27; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Il contesto normativo

2 La decisione della Commissione 18 novembre 1998, 98/653/CE, recante misure d'emergenza rese necessarie dall'insorgere di casi d'encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo (GU L 311, pag. 23), prevede, all'art. 4, quanto segue:

«Il Portogallo provvede affinché sino al 1° agosto 1999 non siano spediti dal proprio territorio verso altri Stati membri o paesi terzi, qualora siano stati ottenuti da animali macellati in Portogallo:

a) carni;

b) prodotti che possono entrare nella catena alimentare umana o animale;

c) materiali destinati ad essere impiegati in cosmetici, medicinali o dispositivi medici».

3 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), e in particolare sull'art. 10, n. 4, della direttiva medesima, 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).

4 L'art. 2 della decisione 98/653 vieta anche l'esportazione verso altri Stati membri o paesi terzi di bovini vivi ed embrioni di bovini, farina di carne, farina di ossa, farina di carne e di ossa ottenute da mammiferi.

5 L'art. 13 della decisione 98/653 prevede, in particolare, che la Repubblica portoghese adotti un programma volto a dimostrare l'effettiva osservanza di tutte le pertinenti disposizioni comunitarie relative all'identificazione e registrazione degli animali, alla denuncia delle malattie degli animali, nonché alla sorveglianza epidemiologica per le encefalopatie spongiformi trasmissibili (in prosieguo: le «EST») e a tutte le altre norme comunitarie in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «ESB»). Il detto Stato era parimenti tenuto ad adottare un programma volto a dimostrare l'effettiva osservanza di tale decisione e delle pertinenti disposizioni nazionali in materia di protezione contro la ESB.

6 A norma dell'art. 14 della decisione 98/653, la Repubblica portoghese è tenuta a trasmettere ogni quattro settimane alla Commissione una relazione relativa all'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro le EST in conformità con le disposizioni comunitarie e nazionali, e ai risultati del programma di cui all'art. 13 della decisione stessa. Il successivo art. 15 prevede parimenti che la Commissione effettui ispezioni in loco in Portogallo.

7 L'embargo sui prodotti bovini originari del Portogallo è stato prorogato fino al 1° febbraio 2000 con decisione della Commissione 28 luglio 1999, 1999/517/CE,

che modifica la decisione 98/653 (GU L 197, pag. 45), e successivamente, con durata indeterminata, con decisione della Commissione 31 gennaio 2000, 200/104/CE, che modifica la decisione 98/653 (GU L 29, pag. 36).

8 Le condizioni di revoca del detto embargo sono state fissate con decisione della Commissione 18 aprile 2001, 2001/376/CE, concernente determinate misure rese necessarie dall'insorgere di casi di encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo e intese ad attuare un regime d'esportazione su base cronologica (GU L 132, pag. 17). Tale decisione ha abrogato la decisione 98/653, della quale ha tuttavia ripreso talune disposizioni.

9 Il settimo, ottavo, nono, decimo e undicesimo 'considerando' della decisione 2001/376 così recitano:

«(7) Il 4 dicembre 1998 è entrato in vigore in Portogallo il divieto di utilizzo di materiali specifici a rischio nell'alimentazione umana o nell'alimentazione animale. Tale divieto è stato prorogato conformemente alla decisione 2000/418/CE della Commissione, del 29 giugno 2000, che disciplina l'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili (GU L 158, pag. 76), quale modificata dalla decisione 2001/2/CE (GU L 1, pag. 21).

(8) Conformemente al piano nazionale d'eradicazione della BSE attuato in Portogallo, le coorti di nascita e la progenie di animali infetti saranno abbattute e distrutte.

(9) A partire dal 1° luglio 1999 è stato adottato in Portogallo un nuovo sistema nazionale centralizzato di identificazione e di registrazione dei bovini (SNIRB).

(10) Il Portogallo ha presentato alla Commissione il 3 dicembre 1999 una prima richiesta relativa ad un programma per l'esportazione su base cronologica, inteso ad autorizzare, a determinate condizioni, la spedizione di prodotti provenienti da animali nati dopo una certa data. Tali proposte tecniche sono state successivamente modificate e integrate il 18 febbraio, il 24 marzo, il 27 luglio e il 22 settembre. Le proposte modificate e integrate forniscono un quadro adeguato per consentire la spedizione e l'esportazione di prodotti derivati da bovini macellati in Portogallo.

(11) Le misure volte all'attuazione di tale regime d'esportazione e d'abbattimento delle progenie saranno prese in esame dall'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione prima che sia dato inizio alla spedizione di carni e di prodotti a base di carne. Qualora i risultati di tale esame risultino soddisfacenti, la Commissione fisserà la data a partire dalla quale dare il via alle spedizioni».

10 L'art. 2 della decisione 2001/376 rinnova il divieto di esportazione, in particolare, delle farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi. L'art. 5 di tale decisione dispone, peraltro, che il Portogallo può autorizzare la spedizione di tali materiali in altri Stati membri che ne abbiano autorizzato l'invio ai fini dell'incenerimento. Gli Stati membri di destinazione provvedono a che tali materiali vengano inceneriti conformemente alle disposizioni di cui all'allegato II della decisione medesima.

11 L'art. 6 della decisione 2001/376 mantiene il divieto di esportazione di carni fresche disossate, di prodotti che possono entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché di materiali destinati ad essere impiegati in cosmetici, medicinali o dispositivi medici.

12 Il successivo art. 7 stabilisce, tuttavia, che la Repubblica portoghese può autorizzare la spedizione dal proprio territorio verso altri Stati membri o verso paesi terzi di aminoacidi, peptidi e sego ottenuti presso stabilimenti posti sotto sorveglianza veterinaria ufficiale.

13 L'art. 11, n. 1, della decisione 2001/376 dispone che, in deroga al precedente art. 6, la Repubblica portoghese può autorizzare la spedizione verso altri Stati membri o verso paesi terzi di carni e prodotti alle condizioni di cui a vari articoli della decisione nonché di cui all'allegato IV della stessa, intitolato «Programma per l'esportazione su base cronologica (DBES)». L'art. 11, nn. 1-4, di tale decisione stabilisce condizioni particolari relative ai macelli, ai laboratori di sezionamento, al magazzinaggio e al trasposto delle carni.

14 A termini del successivo art. 12, le carni e i prodotti esportati nell'ambito del regime DBES devono essere marcati con un bollo supplementare distinto.

15 L'allegato IV della decisione 2001/376 fissa le condizioni generali del regime DBES e determina gli animali idonei ai fini di tale regime. Esso impone diverse misure specifiche, quali i controlli prima della macellazione, la macellazione degli animali idonei ai fini del DBES soltanto in impianti di macellazione non utilizzati per l'abbattimento di bovini non idonei, il controllo del sezionamento delle carni, le condizioni di rintracciabilità nonché di identificazione delle carcasse riconosciute idonee ai fini del DBES.

16 L'art. 20 della decisione 2001/376 ricalca il testo dell'art. 14 della decisione 98/653, con riguardo all'obbligo, da parte delle autorità portoghesi, di presentare regolarmente relazioni alla Commissione.

17 L'art. 21 della decisione 2001/376 così dispone:

«La Commissione procede ad ispezioni comunitarie sul posto:

a) in Portogallo per verificare l'esecuzione dei controlli ufficiali riguardanti ognuno dei prodotti di cui agli articoli 7 e 8 prima che possa cominciare o riprendere la spedizione di tali prodotti;

b) in Portogallo per verificare l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 12 e all'allegato IV prima che possa cominciare la spedizione dei prodotti di cui all'articolo 11;

c) in Portogallo per verificare l'applicazione delle disposizioni della presente decisione, in particolare riguardo all'esecuzione dei controlli ufficiali;

d) in Portogallo per esaminare gli sviluppi relativi all'incidenza della malattia, l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali, nonché procedere ad una valutazione dei rischi al fine di stabilire se siano stati adottati provvedimenti idonei a fronteggiare ogni tipo di rischio;

e) nello Stato membro di destinazione per verificare l'applicazione, se del caso, delle disposizioni di cui all'articolo 5 e all'allegato II, prima che possa cominciare la spedizione dei materiali di cui all'articolo 5».

18 L'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376 così recita:

«La Commissione, tenendo conto delle ispezioni di cui all'articolo 21, e dopo aver informato in merito gli Stati membri, fissa le date alle quali può cominciare o riprendere la spedizione di materiali o prodotti in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 5, 7 e 11».

La decisione impugnata

19 Con la decisione impugnata la Commissione ha fissato, ai sensi dell'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376, al 1° agosto 2001 la data di ripresa delle esportazioni dei prodotti bovini di cui all'art. 11 della decisione medesima.

20 Il secondo e il terzo 'considerando' della decisione impugnata così recitano:

«(2) Le ispezioni effettuate dai servizi della Commissione in Portogallo dal 14 al 18 maggio e dal 25 al 27 giugno 2001, intese in particolare a valutare il sistema di controlli veterinari di cui agli articoli 11 e 12 e all'allegato IV della decisione 2001/376/CE, hanno evidenziato che le condizioni sono rispettate in misura soddisfacente.

(3) La Commissione ha presentato agli Stati membri riuniti nel comitato veterinario permanente i risultati delle ispezioni e le conseguenze che essa ne trae. La Commissione ha ricevuto dal Portogallo garanzie circa la piena applicazione e l'efficace attuazione della legislazione comunitaria in materia

di sorveglianza ed eliminazione delle TSE, in aggiunta alle garanzie richieste nella relazione dell'ufficio alimentare e veterinario».

Il procedimento dinanzi alla Corte

21 Con ordinanze del presidente della Corte 1° marzo e 8 marzo 2002, rispettivamente, la Repubblica portoghese ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord venivano autorizzati ad intervenire a sostegno della Commissione.

Sul ricorso

22 Il governo francese deduce due motivi a sostegno del proprio ricorso. Il primo è relativo alla violazione degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376 e ad un manifesto errore di valutazione. Il secondo verte sulla violazione del principio di prudenza per mala gestio del rischio.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

23 Il governo francese sostiene che la Commissione avrebbe adottato la decisione impugnata in violazione del combinato disposto degli artt. 21 e 22 della decisione

2001/376 non assicurandosi, preliminarmente alla fissazione della data di revoca dell'embargo, dell'effettiva attuazione in Portogallo del sistema di prevenzione nei confronti dell'ESB, come previsto dalla decisione medesima.

24 La Commissione sarebbe inoltre incorsa in un errore manifesto di valutazione, laddove ha ritenuto che le ispezioni effettuate in Portogallo avrebbero dimostrato il rispetto delle condizioni previste dalla decisione 2001/376 ai fini della revoca dell'embargo.

25 Secondo il governo francese, il testo dell'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376, secondo cui la Commissione fissa le date alle quali può cominciare o riprendere la spedizione di materiali o prodotti provenienti dal Portogallo «tenendo conto delle ispezioni di cui all'art. 21», rinvierebbe a tutte le ispezioni contemplate da tale articolo. A parere del detto governo, infatti, le disposizioni di cui alle lettere c) e d) dell'art. 21, riguardanti le ispezioni di ordine generale, non potrebbero essere dissociate da quella di cui alla precedente lettera b), disposizione specificamente più attinente al regime DBES. Il governo francese si richiama, a tal riguardo, alla motivazione della decisione 2001/376 e, anzitutto, all'ottavo 'considerando' della medesima — in cui si ricorda che il piano nazionale d'eradicazione dell'ESB è prodromico all'attuazione del regime DBES — quindi, al successivo nono 'considerando' — in cui si rammenta parimenti che il sistema di identificazione e di registrazione dei bovini è prodromico all'elaborazione e all'applicazione del regime medesimo —, infine al successivo undicesimo considerando, che fa obbligo all'ufficio alimentare e veterinario (in prosieguo: l'«UAV») di prendere in esame tanto le misure volte all'attuazione del regime d'esportazione, quanto quelle d'abbattimento delle progenie, stabilendo che, solamente qualora i risultati di tale esame risultino soddisfacenti, la Commissione fisserà la data di ripresa delle esportazioni.

26 Il governo francese sostiene che, prima di emanare la decisione impugnata, la Commissione non avrebbe proceduto effettivamente alle verifiche necessarie, imposte ai sensi dell'art. 21 della decisione 2001/376. Il detto governo rileva a tal riguardo che l'ultima relazione di ispezione dell'UAV comunicata prima

dell'emanazione della decisione impugnata sarebbe quella, datata 19 luglio 2001, relativa alla missione effettuata in Portogallo nel periodo compreso tra il 25 ed il 27 giugno 2001. Orbene, in tale relazione si rileverebbe che le autorità competenti dovrebbero ancora adottare un progetto di decreto nonché una circolare contenente il «manuale DBES» e si raccomanderebbe di non autorizzare prima dell'ispezione dell'UAV alcuno stabilimento diverso dai macelli o dai laboratori di sezionamento che trasformino unicamente carne DBES, il che significherebbe che «l'esecuzione di controlli ufficiali» non sarebbe stata verificata, contrariamente a quanto previsto dall'art. 21, lett. c), della decisione 2001/376, e che «l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali» non sarebbe stata garantita, contrariamente a quanto imposto dalla successiva lett. d) del medesimo art. 21.

27 Il decreto legge, approvato solamente il 12 luglio 2001, ed il manuale DBES, che sarebbe stato presentato al Ministro dell'Agricoltura portoghese il 14 luglio 2001, avrebbero dovuto, in particolare, attuare una procedura di identificazione e di rintracciabilità dei prodotti bovini in Portogallo. L'efficacia di tale procedura non avrebbe potuto essere quindi verificata alla data di emanazione della decisione impugnata né, d'altronde, a quella fissata per la revoca parziale dell'embargo.

28 Il governo francese sottolinea, più in particolare, l'esistenza di una lettera inviata l'11 giugno 2001 dalla Commissione alle autorità portoghesi che dimostrerebbe chiaramente che il programma DBES non sarebbe stato ancora applicato a tale data e rivelerebbe numerosi punti deboli nel sistema di rintracciabilità a monte e a valle della macellazione, nel sistema di separazione assoluta delle procedure fra prodotti idonei e non idonei, nonché nell'assenza di ogni piano di allarme in caso di identificazione di un animale a rischio.

29 Il detto governo rileva, a tal riguardo, che la relazione relativa alla missione effettuata dall'UAV nel periodo compreso tra il 25 e il 27 giugno 2001 si limiterebbe a ricordare le condizioni del regime DBES che devono essere formalizzate nel progetto di decreto legge e nel manuale DBES, ma non

conterrebbe alcun elemento atto a garantire che i punti non conformi rilevati nella lettera 11 giugno 2001 abbiano dato luogo a concrete misure correttive, in particolare con riguardo alle norme di rintracciabilità a monte e a valle.

30 La Commissione contesta l'interpretazione degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376 sostenuta dal governo francese. L'art. 22, n. 2, riguarderebbe tre regimi distinti e non potrebbe essere interpretato nel senso che tutte le disposizioni di cui all'art. 21 si applicherebbero ad ognuno dei tre detti regimi particolari. Infatti, solamente la disposizione di cui all'art. 21, lett. b), presenterebbe un nesso diretto con il regime DBES. Le disposizioni di cui alle lettere a) ed e) di tale articolo riguarderebbero materie espressamente estranee alla sfera d'applicazione del detto regime. Quanto a quelle di cui alle lettere c) e d) dell'articolo medesimo, esse sarebbero state ricalcate letteralmente dall'art. 15 della decisione 98/653, istitutiva dell'embargo sui prodotti bovini originari del Portogallo, e non presenterebbero un nesso diretto con il regime DBES.

31 Secondo la Commissione, gli elementi di cui all'art. 21 della decisione 2001/376, dovrebbero essere quindi presi in considerazione con intensità differente. A tal riguardo, essa avrebbe dovuto tener conto di tutte le ispezioni condotte successivamente alla decisione 98/653 e controllare rigorosamente che fossero state eseguite le ispezioni di cui all'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376, e che queste consentissero di ritenere che la Repubblica portoghese fornisse tutte le garanzie richieste. La Commissione ritiene di aver osservato, nel fissare la data per la ripresa delle spedizioni in base al programma DBES, entrambi gli obblighi, obblighi che non la vincolerebbero con la medesima forza.

32 Quanto alle ispezioni e valutazioni effettuate ai sensi dell'art. 15 della decisione 98/653, le cui disposizioni sono ricalcate dall'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376, la Commissione sostiene che la decisione impugnata costituirebbe il risultato di una cooperazione intensa svoltasi tra gli uffici della medesima ed il governo portoghese, nell'ambito della quale sarebbero state effettuate molte missioni le cui relazioni si troverebbero sul suo sito Internet ed alle quali fa rinvio. I controlli di cui al detto art. 21, lett. c) e d), sarebbero stati quindi effettuati per tutta la durata dell'embargo e sarebbero stati conseguentemente presi in considerazione ai fini della decisione della data di revoca dell'embargo stesso.

33 La Commissione sottolinea, tuttavia, la specificità del regime DBES, fondato sullo status individuale degli animali idonei e, in particolare, sulla rintracciabilità di ognuno di essi.

34 Per quanto riguarda l'ispezione richiesta dall'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376, la Commissione deduce che la relazione della missione effettuata dall'UAV dal 25 al 27 giugno 2001 conterrebbe conclusioni globalmente favorevoli alla revoca dell'embargo, soprattutto con riguardo all'efficacia dell'attuazione delle procedure. L'unico punto negativo rilevato in tale relazione riguarderebbe l'incompletezza delle pertinenti disposizioni di legge. Orbene, il decreto legge pubblicato in data 31 luglio 2001 sarebbe stato approvato dal Consiglio dei ministri portoghese il 12 luglio seguente, controfirmato dal Primo ministro il giorno 23 luglio seguente, promulgato dal Presidente della Repubblica il 29 luglio seguente e sarebbe quindi entrato in vigore il 1° agosto 2001. Il manuale DBES sarebbe stato approvato dal sottosegretario di Stato all'agricoltura il 13 luglio 2001. Il meccanismo portoghese sarebbe stato quindi in essere, ancorché non completamente formalizzato, alla data di adozione della decisione impugnata e la Commissione ritiene di aver soddisfatto tutti gli obblighi di controllo impostile dal diritto comunitario.

35 A parere della Commissione, la lettera 11 giugno 2001 cui allude il governo francese segnalerebbe soltanto taluni problemi residui. La detta missione dell'UAV confermerebbe che le autorità portoghesi avrebbero apportato, in base a tale lettera, soluzioni a ciascuno dei punti ivi menzionati. In particolare, il governo portoghese avrebbe fornito una risposta ai problemi sollevati dalla Commissione in materia di rintracciabilità e tale risposta sarebbe stata oggetto di valutazione da parte dell'UAV ben prima della fissazione della data di ripresa delle esportazioni.

36 La Commissione riconosce che l'UAV non avrebbe verificato le condizioni concrete di funzionamento del programma DBES nello stabilimento ispezionato, ma rileva che tale verifica sarebbe stata praticamente impossibile in un momento in cui l'autorizzazione di ripresa delle esportazioni non era stata ancora concessa e il sistema non poteva essere in grado di funzionare correttamente.

37 Nella propria memoria di intervento il governo portoghese sottolinea gli sforzi posti in essere dal 1999 in poi ai fini dell'attuazione di un regime DBES. Tutte le procedure di verifica di idoneità delle aziende e degli animali ai sensi di tale regime sarebbero state esaminate nell'ambito di una missione comunitaria effettuata nel maggio 2001. Tali procedure sarebbero state giudicate soddisfacenti e a talune di esse sarebbero stati apportati miglioramenti. L'attuazione del regime DBES sarebbe stata oggetto di valutazione nell'ambito della missione svoltasi dal 25 al 27 giugno 2001. In esito a tale missione sarebbe stata accertata l'osservanza dei requisiti fissati dalla decisione 2001/376, eccezion fatta unicamente per l'adozione della versione finale del manuale DBES e per la pubblicazione della normativa pertinente.

38 Il governo portoghese deduce che le conclusioni della detta relazione di missione sarebbero state presentate l'11 luglio 2001 dalla Commissione e dall'UAV dinanzi al comitato veterinario permanente. Gli ispettori avrebbero esposto in dettaglio i provvedimenti adottati dalle autorità portoghesi senza che vi sia stata la minima reazione da parte degli Stati membri. La data concreta di entrata in vigore della decisione impugnata non sarebbe stata precisata al detto comitato, non avendo la Commissione ancora terminato la procedura interna di adozione della decisione medesima. Tuttavia, una volta ottenuto l'accordo del comitato, sarebbe stata subito indicata la data del 1° agosto 2001. Il governo portoghese sostiene che tutte le garanzie richieste sarebbero state date sia dal proprio rappresentante presso la rappresentanza permanente presso l'Unione europea, sia dalla direzione generale veterinaria e che i dati e il contenuto dei documenti richiesti sarebbero stati noti a tutte le parti. Il procedimento da cui è scaturita la decisione impugnata si sarebbe svolto in stretta collaborazione con gli organi competenti, con la Commissione e con l'unico stabilimento autorizzato all'applicazione del programma DBES. Il governo portoghese esprime quindi la propria sorpresa a fronte del ricorso proposto dalla Repubblica francese e del motivo ivi dedotto.

39 Il governo del Regno Unito non ha depositato memoria di intervento.

Giudizio della Corte

40 Si deve rilevare, in limine, che le decisioni 2001/376 e 2001/577 sono fondate, in particolare, sulla direttiva 89/662, che consente alla Commissione l'adozione di provvedimenti cautelari per motivi gravi di salvaguardia della salute pubblica o della salute animale.

41 Si deve ricordare, a tal riguardo, che, a termini dell'art. 152, n. 1, primo comma, CE, nella fissazione e nell'attuazione di ogni politica e di ogni intervento della Comunità è assicurato un alto grado di protezione della salute umana.

42 La Corte ha avuto più volte modo di sottolineare l'effettività e la gravità dei rischi connessi alla malattia dell'ESB e l'adeguatezza delle misure cautelari giustificate dalla salvaguardia della salute umana nei confronti di tale malattia, sia con riguardo alle misure adottate dalla Commissione (ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-3903; sentenze 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, e 12 luglio 2001, causa C-365/99, Portogallo/Commissione, Racc. pag. I-5645) sia con riferimento a quelle adottate da uno Stato membro (v. sentenza 8 gennaio 2002, causa C-428/99, Van den Bor, Racc. pag. I-127, punto 40).

43 Alla luce di tali elementi, occorre quindi esaminare il presente ricorso diretto ad accertare se, alla data della decisione impugnata, la Commissione disponesse della garanzia che il funzionamento del regime DBES presentasse sicurezza sufficiente e che, pertanto, sussistessero le condizioni per procedere alla revoca dell'embargo sulle esportazioni dei prodotti bovini originari del Portogallo.

44 A tal fine occorre preliminarmente stabilire quali erano le ispezioni alle quali la Commissione doveva procedere prima di fissare la data della ripresa delle esportazioni di prodotti di cui all'art. 11 della decisione 2001/376 e quale era l'oggetto di tali ispezioni.

45 L'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376 dispone che la Commissione fissa la data «tenendo conto delle ispezioni di cui all'art. 21» della decisione medesima.

46 L'art. 21 della decisione 2001/376 contempla cinque tipi di ispezione comunitaria. L'ispezione prevista alla lett. b) di tale disposizione riguarda specificamente i prodotti di cui all'art. 11 della decisione medesima e non è d'altronde contestato che la Commissione dovesse procedervi. Le ispezioni previste alle lett. a) ed e) dello stesso art. 21 attengono a prodotti distinti da quelli oggetto dell'art. 11 ed è evidente che non dovessero essere prese in considerazione ai fini della ripresa delle esportazioni di questi ultimi prodotti.

47 Quanto alle ispezioni di cui alle lett. c) e d) dello stesso art. 21, si deve rilevare che si tratta di ispezioni di ordine più generale, già previste dall'art. 15 della decisione 98/653. È soprattutto nell'ambito di tali ispezioni più generali che può essere verificato il rispetto del divieto dell'utilizzazione di farine animali ai fini dell'alimentazione degli animali nonché il buon funzionamento dei sistemi di identificazione e di rintracciabilità dei bovini.

48 Per quanto il regime DBES sia basato sullo status individuale di un animale idoneo, il rispetto del divieto dell'utilizzazione di farine animali ed il buon funzionamento dei sistemi di identificazione e di rintracciabilità degli animali, segnatamente, restano elementi indispensabili ai fini della sicurezza che tale regime deve garantire. È infatti del tutto inutile che un animale sia individualmente considerato idoneo se sul territorio dello Stato membro di cui trattasi continuano ad essere consumate farine animali o se la base di dati da cui risulta

l'identità e la rintracciabilità dell'animale contiene una percentuale di errori rilevante ovvero non viene aggiornata regolarmente.

49 Conseguentemente, anche ammesso che, come sostenuto dalla Commissione, gli elementi di cui all'art. 21, lett. b), c) e d), della decisione 2001/376 potessero essere presi in considerazione con intensità diversa, l'istituzione non poteva limitarsi, prima di fissare la data di ripresa delle esportazioni dei prodotti di cui all'art. 11 della decisione medesima, all'ispezione prevista dalla lett. b) dello stesso art. 21, bensì doveva parimenti procedere alle ispezioni di cui alle lett. c) e d) dell'articolo medesimo, quantomeno con riguardo agli elementi essenziali ai fini della sicurezza del regime DBES.

50 Per quanto attiene all'oggetto di tali ispezioni, si deve rilevare, come osservato dall'avvocato generale al punto 96 delle proprie conclusioni, che, come precisato all'art. 21 della decisione 2001/376, tali ispezioni non hanno semplicemente ad oggetto la verifica se siano stati adottati provvedimenti legislativi o regolamentari ovvero se questi siano sufficienti, bensì mirano a garantire «l'applicazione» [art. 21, lett. b) e c)] o «l'effettiva osservanza» [art. 21, lett. d)] delle dette disposizioni e delle altre disposizioni pertinenti.

51 A tal riguardo occorre anzitutto rilevare che dal tenore stesso del terzo considerando della decisione impugnata emerge che la Commissione non ha proceduto, essa stessa, alla verifica dell'applicazione integrale e dell'attuazione della normativa comunitaria relativa alla sorveglianza e allo sradicamento dell'EST, essendosi invece accontentata delle assicurazioni fornite dalle autorità portoghesi.

52 Successivamente, alla data di emanazione della decisione impugnata, la Commissione si trovava nell'impossibilità di verificare se fosse stata emanata una normativa nazionale relativa al regime DBES rispondente ai requisiti del

medesimo, in quanto il decreto legge è stato promulgato dal Presidente della Repubblica e quindi pubblicato solo successivamente all'emanazione della detta decisione.

53 Per quanto attiene, infine, al manuale DBES — la cui attuazione effettiva nello stabilimento candidato ad ottenere l'autorizzazione per il trattamento dei prodotti del regime DBES avrebbe dovuto essere verificata dalla missione effettuata dall'UAV nel periodo dal 25 al 27 giugno 2001 —, è sufficiente rilevare che la Commissione non ha mai controllato che le autorità portoghesi avessero adottato tale manuale e non è stata in grado di produrre il manuale medesimo all'udienza, ragion per cui la Corte, a tutt'oggi, non sa a quale data il manuale stesso sia stato adottato e nemmeno se sia stato adottato effettivamente.

54 Come ammesso all'udienza, i periti recatisi, nell'ambito della detta missione dell'UAV, presso lo stabilimento candidato ad ottenere l'autorizzazione hanno visitato un macello senza animali assoggettato al regime DBES nonché un laboratorio di sezionamento senza carni soggetto allo stesso regime. Come risulta dalle modalità con cui la relazione di missione è stata redatta, i detti periti non hanno, d'altronde, potuto fare altro che ricordare le prescrizioni del regime DBES nelle varie fasi del trattamento degli animali e delle carni.

55 Da tali elementi emerge che la Commissione manifestamente non ha provveduto alle verifiche imposte dall'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376.

56 Per quanto attiene alle ispezioni più generali relative all'ESB, contemplate dall'art. 21, lett. c) e d), si deve rilevare che la missione effettuata dall'UAV nel periodo compreso dal 14 al 18 maggio 2001 aveva, segnatamente, ad oggetto la verifica del rispetto delle disposizioni comunitarie relative al divieto di utilizzazione di farine animali per l'alimentazione degli animali. Al punto 6.2 della relazione di tale missione, i periti hanno tuttavia rilevato, in particolare, che la pertinente normativa comunitaria non era stata trasposta nell'ordinamento

nazionale, il quale autorizzava ancora l'incorporazione nell'alimentazione dei non ruminanti di proteine animali trasformate, e che la carenza di personale dell'autorità competente non consentiva un'adeguata verifica dell'osservanza della normativa comunitaria.

57 Quanto all'identificazione ed alla rintracciabilità dei bovini, si deve rilevare che l'ultima missione dell'UAV ivi afferente effettuata prima dell'emanazione della decisione impugnata ha avuto luogo nel periodo compreso dal 6 al 10 novembre 2001. Tale missione faceva seguito ad una precedente missione, svoltasi dal 13 al 17 marzo 2000, le cui conclusioni in ordine all'identificazione dei bovini erano particolarmente negative (inaffidabilità della marchiatura auricolare, rilevante percentuale di errori nella base di dati informatizzati SNIRB, ritardi nell'aggiornamento dei medesimi, insufficienza dei controlli incrociati dei differenti sistemi di identificazione ecc.).

58 Nelle conclusioni della relazione della missione effettuata dal 6 al 10 novembre 2000, i periti hanno rilevato i considerevoli sforzi posti in essere dalle autorità portoghesi al fine di conformarsi alle raccomandazioni della missione precedente. Al punto 6.3 della loro relazione essi hanno tuttavia concluso che l'attuazione effettiva dei controlli restava del tutto insufficiente («Completely unsatisfactory»). Inoltre, a loro parere, la situazione sarebbe peggiorata per quanto attiene al numero di errori nella base di dati SNIRB (punto 6.4 della relazione). Quanto alla rintracciabilità dei discendenti di un animale, questa restava insufficiente (punto 6.5 della relazione medesima).

59 Da tali elementi risulta che, alla data di emanazione della decisione impugnata, le verifiche effettuate dalla Commissione ai sensi dell'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376 non consentivano di accertare che la Repubblica portoghese

avesse dato corretta applicazione ed effettiva attuazione alle disposizioni comunitarie e nazionali destinate a garantire l'osservanza degli elementi essenziali alla certezza del regime DBES.

60 Conseguentemente, emanando la decisione impugnata senza aver preliminarmente provveduto alle verifiche richieste in modo da garantire una sufficiente certezza nel funzionamento del regime DBES applicabile ai prodotti di cui all'art. 11 della decisione 2001/376, la Commissione ha violato il combinato disposto degli artt. 21 e 22 della decisione medesima.

61 Ne consegue che la decisione impugnata deve essere annullata.

Sul secondo motivo

62 Atteso che il primo motivo dedotto dalla Repubblica francese a sostegno del proprio ricorso è risultato fondato, non occorre procedere all'esame del secondo motivo.

Sulle spese

63 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica francese ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese. A termini dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella controversia sopportano le proprie spese. Conseguentemente, la Repubblica portoghese ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 25 luglio 2001, 2001/577/CE, che fissa la data in cui possono iniziarsi le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo nel quadro del regime di esportazione su base cronologica a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE, è annullata.**

2) **La Commissione è condannata alle spese.**

3) **La Repubblica portoghese ed il Regno di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 maggio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet