SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
3 dicembre 1998 *

Nel procedimento C-67/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Kriminalret i Frederikshavn (Danimarca), nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

Ditlev Bluhme,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE e dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE (GU L 85, pag. 37),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (relatore) e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: signor N. Fennelly
cancelliere: signor H. von Holstein, cancelliere aggiunto

* Lingua processuale: il danese.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Bluhme, dall'avv. Uffe Baller, del foro di Århus;

— per il governo danese, dal signor Peter Biering, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo italiano, dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dalla signora Francesca Quadri, avvocato dello Stato;

— per il governo norvegese, dal signor Jan Bugge-Mahrt, direttore generale aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Hans Stølbæk, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Bluhme, rappresentato dall'avv. Uffe Baller, del governo danese, rappresentato dal signor Jørgen Molde, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo italiano, rappresentato dalla signora Francesca Quadri, e della Commissione, rappresentata dal signor Hans Støvlbæk, all'udienza del 30 aprile 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 giugno 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 luglio 1995, pervenuta in cancelleria il 17 febbraio 1997, il Kriminalret i Frederikshavn (tribunale penale di Frederikshavn) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 30 del medesimo Trattato e dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE (GU L 85, pag. 37; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti del signor Bluhme, prevenuto per aver violato la normativa nazionale che vieta di detenere, sull'isola di Læsø, api diverse da quelle appartenenti alla sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø).

3 L'art. 1 della direttiva prevede:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per animali di razza: ogni animale d'allevamento contemplato nell'allegato II del Trattato, i cui scambi non siano ancora stati oggetto di regolamentazione comunitaria zootecnica più specifica e che sia iscritto oppure registrato in un registro o in un libro genealogico tenuto da un'organizzazione o da un'associazione di allevatori riconosciuta».

4 L'art. 2 della direttiva dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché:

— la commercializzazione di animali di razza, nonché di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi non sia vietata, limitata od ostacolata per motivi di carattere zootecnico o genealogico;

— per assicurare il rispetto delle disposizioni del primo trattino, i criteri di autorizzazione e di riconoscimento delle organizzazioni o delle associazioni di allevatori, i criteri d'iscrizione o di registrazione nei registri e nei libri genealogici, i criteri di ammissione alla riproduzione di animali di razza e all'impiego di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi, nonché il certificato da prescrivere ai fini della loro commercializzazione siano stabiliti in modo non discriminatorio, nel rispetto dei principi stabiliti dall'organizzazione o dall'associazione che tiene il registro o il libro genealogico dell'origine della razza.

Nell'attesa dell'attuazione delle eventuali modalità d'applicazione di cui all'articolo 6, le legislazioni nazionali rimangono applicabili, nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato».

5 L'art. 6 della direttiva prevede che le modalità di applicazione della stessa siano adottate secondo la procedura detta del «comitato». Siffatte modalità di applicazione non sono state adottate per quanto riguarda le api.

6 In Danimarca, l'art. 14 bis della legge 31 marzo 1982, n. 115, relativa all'apicultura (lov om biavl), inserito a mezzo legge 6 maggio 1993, n. 267, autorizza il ministero

dell'Agricoltura a emanare norme intese a tutelare talune razze di api in talune regioni da esso determinate e, in particolare, norme relative all'allontanamento o alla eliminazione di sciami di api da considerare indesiderabili per ragioni di tutela. Il decreto relativo all'apicoltura sull'isola di Læsø (bekendtgørelse om biavl på Læsø 24 giugno 1993, n. 258; in prosieguo: il «decreto») adottato in forza di tale autorizzazione vieta, all'art. 1, di detenere, in Læsø e su talune isole circostanti, api mellifere non appartenenti alla sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø).

7 L'art. 2 di tale decreto prevede altresì l'allontanamento o la soppressione di tali altri sciami o la sostituzione della regina di tali sciami con una regina appartenente alla sottospecie dell'ape bruna di Læsø. Ai sensi dell'art. 6 è vietato importare in Læsø e nelle isole circostanti api domestiche vive, quale che sia il loro stadio di sviluppo, come pure sostanze sessuali di api domestiche. L'art. 7 del decreto dispone infine che lo Stato indennizza totalmente qualsiasi perdita debitamente provata derivante dalla soppressione di uno sciame effettuata in applicazione del decreto.

8 Il signor Bluhme, il quale è perseguito per avere, in violazione del decreto, detenuto in Læsø api non appartenenti alla sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø), considera, in particolare, che l'art. 30 del Trattato osti alla normativa nazionale.

9 Ritenendo che la soluzione della controversia per il quale è stato adito dipende dall'interpretazione del diritto comunitario, il Kriminalret ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«I — *In ordine all'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE:*

1) Se l'art. 30 possa essere interpretato nel senso che uno Stato membro, a determinate condizioni, può emanare norme che vietino di detenere —

nonché di importare — qualsiasi specie di ape diversa dalle api della razza Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) in una determinata isola nel paese di cui trattasi, come ad esempio, nella specie, un'isola di 114 km^2, di cui una metà è costituita da piccoli centri abitati, piccoli villaggi marittimi, e utilizzata per scopi turistici o agricoli, mentre l'altra metà è costituita da superfici incolte, ossia boschi, brughiere, praterie, pascoli costieri e vera e propria spiaggia e superfici coperte di dune, e che al 1° gennaio 1997 aveva una popolazione di 2 365 persone e dove le possibilità di occupazione sono generalmente limitate, ma dove l'apicultura è una delle poche possibilità occupazionali a causa di una flora particolare e di una grande percentuale di superfici incolte e sfruttate in maniera estensiva.

2) Qualora uno Stato membro possa introdurre norme del genere, si chiede alla Corte di delineare in generale le condizioni al riguardo e in concreto:

a) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), poiché si tratta di norme che riguardano solo un'isola come quella ivi descritta, e che hanno quindi un'efficacia geograficamente limitata.

b) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), qualora esse siano fondate sul fatto che si intende proteggere dall'estinzione la razza di api Apis mellifera mellifera, obiettivo che, a parere dello Stato membro, può essere raggiunto escludendo tutte le altre razze di api dall'isola di cui trattasi.

Nella presente causa penale, che è alla base del rinvio pregiudiziale, l'imputato contesta:

— che la razza di api Apis mellifera mellifera esista in assoluto (e ha fatto valere al riguardo che le api, che attualmente si trovano su Læsø, sono una mescolanza di diverse razze),

— che le api brune, che si trovano su Læsø, siano uniche, giacché sarebbero presenti in molti luoghi nel mondo, e

— che le dette api siano minacciate di estinzione.

Si chiede pertanto che nella risposta venga chiarito se sia sufficiente che lo Stato membro interessato consideri opportuno o necessario emanare le norme controverse come un elemento di protezione della popolazione di api di cui trattasi, o se debbano essere considerati come ulteriori presupposti che la razza di api esista, e/o che sia unica, e/o che sarebbe minacciata di estinzione, qualora il divieto di importazione fosse invalido o non potesse essere applicato.

c) Ove né la giustificazione descritta alla lett. a) né quella di cui alla lett. b) possano rendere legittima l'emanazione di tali norme, se tale risultato possa derivare da una combinazione delle due giustificazioni.

II — Sulla direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE:

1) In quali casi un'ape sia un animale di razza nel senso in cui la direttiva utilizza tale termine all'art. 2. Se ad esempio un'ape gialla sia un animale di razza.

2) Che cosa sia un motivo di carattere zootecnico ai sensi dell'art. 2.

3) Che cosa sia un motivo di carattere genealogico ai sensi dell'art. 2.

4) Se la direttiva si debba interpretare nel senso che uno Stato membro, malgrado la direttiva, possa vietare l'importazione e anche l'esistenza di tutte le api diverse dalle api della razza Apis mellifera mellifera in un'isola come quella descritta nella questione I, sub 1).

Qualora uno Stato membro possa fare ciò a determinate condizioni, si chiede che tali condizioni siano descritte».

Sulla parte II delle questioni

10 Con le questioni sollevate, il giudice a quo chiede in sostanza alla Corte di procedere all'interpretazione degli artt. 1 e 2, primo comma, della direttiva.

11 Si deve tuttavia rilevare che, come è stato giustamente affermato sia dal governo danese che dalla Commissione, nessuna modalità di applicazione relativa alle api è stata adottata conformemente alla procedura prevista dall'art. 6 della direttiva.

12 Pertanto, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della direttiva, le legislazioni nazionali rimangono applicabili nel rispetto però delle disposizioni generali del Trattato.

13 Pertanto, una normativa come quella di cui trattasi nella causa a qua deve essere valutata alla luce degli artt. 30 e 36 del Trattato CE.

Sulla parte I delle questioni

14 Con le questioni sollevate il giudice a quo vuole in sostanza sapere se una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø una qualsiasi specie di api diversa dalle api della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato e se, in caso affermativo, una siffatta normativa possa essere giustificata ai sensi della tutela della salute e delle vita degli animali.

Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente

15 Il signor Bluhme come pure la Commissione considerano che il divieto di detenere sull'isola di Læsø api non appartenenti alla specie delle api brune di Læsø implica un divieto di importazione e costituisce quindi una misura di effetto equivalente in contrasto con l'art. 30 del Trattato. Il signor Bluhme considera che la normativa di cui alla causa a qua osta di fatto all'importazione sull'isola di Læsø di api provenienti dagli Stati membri. A questo proposito la Commissione precisa che l'art. 30 è applicabile anche alle misure che riguardano solo una parte del territorio di uno Stato membro.

16 Per contro, i governi danese, italiano e norvegese assumono che la creazione di una zona di razza pura di una determinata specie in un ambito geograficamente determinato all'interno di uno Stato membro, non incide sul commercio tra gli Stati

membri. I governi danese e norvegese precisano inoltre che il divieto di importare, sull'isola di Læsø, api diverse dalle api brune di Læsø non costituisce una discriminazione nei confronti delle api originarie degli altri Stati membri, non ha per oggetto quello di disciplinare gli scambi tra gli Stati membri ed ha una incidenza troppo ipotetica e incerta sugli scambi per essere considerato come idoneo a frapporvi ostacoli.

17 Il governo danese sostiene inoltre che, nella misura in cui non riguarda l'accesso delle api sul mercato danese in quanto merce, ma si limita a disciplinare le condizioni di detenzione delle api all'interno di tale Stato membro, la normativa nazionale è sottratta alla sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato.

18 Si deve a questo proposito ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, costituisce misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ogni normativa che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).

19 La normativa controversa nella causa a qua, nella misura in cui all'art. 6 contiene un divieto generale d'importare in Læsø e sulle isole circostanti api vive e sostanze sessuali di api domestiche, ne vieta altresì l'importazione da altri Stati membri, di modo che è idonea a frapporre ostacoli al commercio intracomunitario. Pertanto costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

20 A questa conclusione non si oppone il fatto che la misura controversa nella causa a qua si applica solo ad una parte del territorio nazionale (v., a questo proposito, sentenze 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad e Publivía, Racc. pag. I-4151, punto 24, e 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Ligur Carni e a., Racc. pag. I-6621, punto 37).

21 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal governo danese, secondo il quale il divieto di detenere talune api sull'isola di Læsø dev'essere considerato come una normativa in materia di modalità di vendita ai sensi della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), si deve sottolineare che, al contrario, la normativa controversa nella causa principale verte sulle caratteristiche intrinseche delle api. Pertanto, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi ai fatti del caso in esame non può riguardare le modalità di vendita ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard (sentenza 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress, Racc. pag. I-3689, punto 11).

22 Infine, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 19 delle sue conclusioni, il decreto, dal momento che vieta l'importazione di api provenienti da un altro Stato membro su una parte del territorio danese, produce un impatto diretto ed immediato sugli scambi, e non effetti troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da esso disposto possa essere considerato idoneo a frapporre ostacoli al commercio tra gli Stati membri.

23 Ne consegue che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

Sulla giustificazione di una normativa come quella di cui alla causa a qua

24 Il signor Bluhme considera che non possa essere invocata a giustificazione della normativa di cui alla causa a qua alcuna causa di giustificazione tanto più che non esiste, a suo avviso, una sottospecie di Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) geneticamente distinta e tipica dell'isola di Læsø. Inoltre una siffatta normativa, poiché non rientra nella politica sanitaria, non potrebbe essere giustificata ai sensi della direttiva del Consiglio 13 luglio 1992, 92/65/CEE, che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli e

embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE (GU L 268, pag. 54).

25 Il governo danese ritiene che il divieto sancito dal decreto, quand'anche dovesse essere considerato dalla Corte una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, costituisce tuttavia una misura indistintamente applicabile alle api, qualunque sia lo stato di provenienza, giustificata dall'obiettivo di tutela della diversità biologica la quale è stata riconosciuta, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7), come pure dalla Convenzione sulla diversità biologica siglata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/626/CEE (GU L 309, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Rio»). Precisa a questo proposito che l'ape della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) è in via di estinzione, che può essere preservata solo sull'isola di Læsø e che, di conseguenza, la misura adottata è necessaria per evitare l'estinzione di tale specie e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Del resto il decreto non inciderebbe sulla possibilità di esercitare l'apicultura sull'isola, ma si limiterebbe a regolamentare la razza di api che può essere utilizzata.

26 Il governo danese infine cita numerosi studi scientifici che dimostrano il carattere particolare di tale ape rispetto alle altre razze.

27 Il governo norvegese, in via principale, ritiene che la normativa danese sia giustificata a titolo di protezione dell'ambiente conformemente all'art. 30 del Trattato e alla sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649, punto 8).

28 Considera in subordine, allo stesso modo del governo italiano e della Commissione, che la preservazione di una specie rara e minacciata rientra nella protezione della salute e della vita degli animali, contemplata dall'art. 36 del Trattato.

29 Secondo il governo norvegese la creazione di zone di razza pura è la sola che permette la conservazione dell'ape bruna di Læsø.

30 La Commissione precisa che la medesima causa di giustificazione dovrebbe essere ammessa nell'ipotesi in cui la specie non fosse rara e minacciata, ma che per motivi scientifici ne sarebbe auspicabile un allevamento in razza pura.

31 Per quanto riguarda la questione relativa all'esistenza di una sottospecie di ape Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) in via di estinzione, la Commissione considera che si tratta di una questione di prova che rientra di conseguenza nella competenza del giudice a quo. Precisa che il divieto non deve estendersi alla detenzione di api brune della specie Apis mellifera mellifera provenienti da altri paesi membri o paesi terzi se non esistono valide ragioni per giustificare una tale restrizione e ricorda che un divieto di natura siffatta non potrebbe essere un mezzo di discriminazione arbitraria né potrebbe avere lo scopo di proteggere taluni interessi professionali.

32 Infine, per quanto riguarda il governo italiano, questi rileva che esistono numerose sottospecie dell'Apis mellifera mellifera individuate come razze e, all'interno di queste, come ecotipi che rappresentano il prodotto di un processo naturale di adattamento alle condizioni ambientali dei diversi territori.

33 A questo proposito si deve considerare che le misure di preservazione di una popolazione di animali indigena, che presenta caratteristiche distinte, contribuiscono a mantenere la diversità biologica, garantendo l'esistenza della popolazione di cui trattasi. Così facendo esse sono intese a tutelare la vita di tali animali e sono giustificabili ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

34 Alla luce di tale conservazione della diversità biologica, è indifferente che l'oggetto della tutela sia una sottospecie a sé stante, una razza distinta in seno a una specie qualsiasi o un semplice ceppo indigeno, dal momento che si tratta di popolazioni che presentano caratteristiche che le distinguono dalle altre e che sono ritenute, di conseguenza, degne di protezione sia per metterle al riparo da un'eventuale pericolo di estinzione più o meno imminente, sia, anche in assenza di un rischio siffatto, per un interesse scientifico o di altra natura a che nel luogo di cui trattasi sia preservata la popolazione pura.

35 Si deve tuttavia verificare se la normativa nazionale era necessaria con riferimento al suo obiettivo di tutela e proporzionata rispetto allo stesso, o se fosse stato possibile pervenire al medesimo risultato con provvedimenti meno restrittivi (sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 203, punto 16).

36 La conservazione della diversità biologica mediante la creazione di zone nelle quali una popolazione beneficierà di una protezione speciale, metodo riconosciuto dalla Convenzione di Rio, in particolare all'art. 8, lett. a), è del resto già attuata nel diritto comunitario [in particolare le zone di protezione speciale prevista dalla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), o le zone speciali di conservazione previste dalla direttiva 92/43].

37 Per quanto riguarda la minaccia di estinzione dell'ape bruna di Læsø, è incontestabile che essa è reale in caso di incrocio con api gialle, dato il carattere recessivo dei geni dell'ape bruna. L'istituzione, mediante la normativa nazionale, di una zona di protezione all'interno della quale è vietato detenere api diverse dalle api brune di Læsø, allo scopo di assicurare la sopravvivenza di queste ultime, costituisce pertanto una misura appropriata rispetto all'obiettivo perseguito.

38 Si deve pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle

api della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.

Sulle spese

39 Le spese sostenute dai governi danese, italiano e norvegese come pure dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Kriminalret i Frederikshavn, con ordinanza 3 luglio 1995, dichiara:

1) **Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE.**

2) **Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie Apis mellifera mellifera (ape bruna di Læsø) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 dicembre 1998.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass J.-P. Puissochet