CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 5 maggio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il ricorso in esame la Commissione vi chiede di constatare che la Repubblica portoghese, avendo chiuso le proprie frontiere all'importazione di suini provenienti da taluni altri Stati membri, ha violato la decisione della Commissione 25 aprile 1991, 91/237/CEE, recante ulteriori misure protettive contro una nuova malattia dei suini [1], ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE.

2. La decisione di chiudere le frontiere «all'importazione di suini viventi di qualsiasi tipo provenienti dalla Germania, dai Paesi Bassi, dal Belgio e dalla Spagna», adottata dal direttore generale per l'allevamento in data 9 maggio 1991, è fondata, come indicato nella stessa, sull'art. 9 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina [2], nonché sugli artt. 36 e 100 A, n. 4, del Trattato. La motivazione della decisione in questione evidenzia inoltre che il provvedimento controverso si sarebbe reso necessario a causa dell'insufficienza delle misure protettive comunitarie contro la nuova malattia dei suini ed i rischi di infezione in Spagna, principale fornitore di suini del Portogallo.

Aggiungo per completezza che, nelle more della procedura d'infrazione, la Repubblica portoghese ha esteso il provvedimento di chiusura delle frontiere, con tre successive decisioni, alla Francia (1° luglio 1991), al Regno Unito (21 novembre 1991) ed alla Danimarca (10 marzo 1992). Il divieto di importare suini viventi dagli Stati in questione è stato revocato, secondo quanto affermato dal governo portoghese all'udienza, con decorrenza dal 1° aprile 1993.

3. La procedura precontenziosa è descritta in dettaglio nella relazione d'udienza, cui si rinvia. In questa sede si rivela tuttavia necessaria, al fine di rendere più agevole la lettura delle osservazioni che seguono, una sommaria descrizione della normativa comunitaria rilevante in materia.

Viene anzitutto in rilievo la direttiva 64/432/CEE, che ha inizialmente provveduto all'armonizzazione delle misure di polizia sanitaria. Il già citato art. 9, ritenuto dal governo portoghese come fondamento del provvedimento nazionale controverso, consente agli Stati membri di adottare provvedimenti temporanei di divieto o di restrizione all'importazione di bovini o di suini provenienti da altri Stati membri se affetti da un morbo epizootico o da una nuova malattia grave e contagiosa.

* Lingua originale: l'italiano.
1 — GU L 106, pag. 67.
2 — GU 1964, n. 121, pag. 1977.

Le misure di armonizzazione previste dalla direttiva 64/432/CEE sono state tuttavia modificate dalla 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 [3]. In particolare, l'art. 14 ha sostituito, almeno formalmente, l'art. 9 della direttiva 64/432/CEE con un nuovo art. 9, che disciplina però un problema di tipo diverso, prevedendo che uno Stato membro che dispone di un programma nazionale di lotta contro talune malattie contagiose può sottoporre alla Commissione, ai fini dell'approvazione, il programma medesimo subordinatamente al rispetto di determinati criteri.

La questione delle misure di salvaguardia è invece trattata nell'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, che definisce gli obblighi, rispettivamente, degli Stati membri di spedizione e di destinazione nonché della Commissione in materia di prevenzione e di lotta contro le zoonosi ed altre malattie. In particolare, l'articolo in parola prevede che sia la Commissione, a seguito di esame da parte del Comitato permanente, a disporre i provvedimenti necessari (n. 4), laddove lo Stato membro di destinazione può soltanto adottare, in esito ai controlli di cui all'art. 5 della stessa direttiva, i provvedimenti di prevenzione previsti dalla normativa comunitaria (n. 1, terzo comma) e, in determinate condizioni, provvedimenti cautelari nelle more dell'adozione di provvedimenti normalmente di competenza della Commissione (n. 1, quarto comma).

3 — GU L 224, pag. 29.

Va qui aggiunto che l'art. 26 della direttiva 90/425/CEE prevede due distinte date alle quali gli Stati membri devono conformarsi alle disposizioni della direttiva stessa: due mesi dopo la notifica, vale a dire il 27 settembre 1990, per quanto riguarda l'art. 10; per tutti gli altri articoli, entro il 31 dicembre 1991, data successivamente posposta al 1° luglio 1992 [4].

Ed è appunto sulla base dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425/CEE che la Commissione ha adottato la decisione 91/237/CEE, decisione che contiene un elenco di misure destinate alla lotta contro la propagazione di una nuova malattia dei suini e pone determinati obblighi per gli Stati membri di spedizione. Questi ultimi, conformemente agli artt. da 2 a 5, sono infatti tenuti a distruggere tutti i prodotti provenienti da allevamenti infetti e ad astenersi dallo spedire verso altri Stati membri suini provenienti da tali allevamenti. In particolare, poi, al Belgio, alla Germania ed ai Paesi Bassi è imposto di astenersi dallo spedire suini da ingrasso provenienti da comuni ad alto rischio [5].

4. E veniamo al merito della controversia. Ad avviso della Commissione, il provvedimento di chiusura delle frontiere costituirebbe una violazione diretta della decisione 91/237/CEE, atteso che esso dispone il divieto di importazioni consentite da tale decisione. Un tale provvedimento, sempre secondo la Commissione, non potrebbe giustificarsi né sulla base dell'art. 9 della direttiva 64/432/CEE, in quanto tale disposizione

4 — V. art. 27 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1991, 91/496/CEE (GU L 268, pag. 56).

5 — Con decisione 91/332/CEE dell'8 luglio 1991 (GU L 183, pag. 15), la Commissione ha imposto il divieto in questione anche al Regno Unito.

sarebbe stata sostituita dall'art. 10 della direttiva 90/425/CEE e dunque non sarebbe più in vigore, né sulla base degli artt. 36 e 100 A del Trattato, trattandosi di un settore completamente armonizzato.

Il governo portoghese, premesso che la decisione da esso adottata non costituirebbe una misura protettiva del proprio mercato nazionale, bensì una misura obiettiva di salvaguardia resa necessaria da esigenze di protezione sanitaria, ritiene invece che la base giuridica di tale provvedimento sarebbe costituita proprio dall'art. 9 della direttiva 64/432/CEE. Pur riconoscendo che le disposizioni dell'art. 10 della direttiva 90/425/CEE sono destinate a sostituirsi al meccanismo di salvaguardia stabilito dall'art. 9 della direttiva 64/432/CEE e che esse debbono in principio trovare applicazione, conformemente all'art. 26 della direttiva 90/425/CEE, a partire dal secondo mese successivo alla data di notifica della stessa, il governo portoghese fa infatti valere che gli Stati membri di destinazione non potevano dare esecuzione all'art. 10 prima dell'attuazione effettiva delle misure di controllo previste dall'art. 5 della direttiva stessa, il cui termine di trasposizione nel diritto interno non era ancora scaduto alla data della decisione di chiudere le frontiere, essendo fissato al 1° luglio 1992.

5. Nella sostanza, dunque, la Commissione rimprovera al governo portoghese di aver adottato unilateralmente misure di salvaguardia, misure che si aggiungerebbero a quelle già da essa stessa adottate, sulla base dell'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, con decisione 91/237/CEE, allorché il governo in questione ritiene che, all'epoca in cui si sono svolti i fatti, esso poteva ancora avvalersi dell'art. 9 della direttiva 64/432/CEE, in quanto ancora in vigore e comunque per il fatto che l'applicabilità del citato art. 10 sarebbe stata, per quanto riguarda gli Stati di destinazione, condizionata all'attuazione delle altre misure previste dalla direttiva 90/425/CEE.

Come si evince dalle argomentazioni appena riportate e come, peraltro, è stato rilevato all'udienza, ciò che in realtà la Commissione contesta al governo portoghese è non tanto la violazione della decisione 91/237/CEE, che si limita invero ad imporre taluni obblighi agli Stati di spedizione, quanto piuttosto e più precisamente di aver violato l'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, nella misura in cui tale norma stabilisce la procedura da seguire quando si constatino malattie contagiose e «comunitarizza» il meccanismo di salvaguardia, conferendo alla stessa Commissione la competenza ad adottare i relativi provvedimenti.

6. Tuttavia, non ritengo che la circostanza che la Commissione, nella conclusione rituale del suo ricorso, abbia formalmente imputato al governo portoghese la violazione della decisione 91/237/CEE e non quella dell'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, possa avere un rilievo decisivo o addirittura condurre al rigetto del ricorso. Sarebbe, quest'ultima, una soluzione non solo eccessivamente fiscale ma, a mio parere, tradirebbe anche la sostanza reale e fin troppo chiara delle censure mosse al governo convenuto, che, peraltro, non ha contestato le conclusioni della Commissione.

In definitiva, la Commissione, lungi dal rimproverare la violazione della decisione che solo formalmente appare nelle conclusioni del ricorso, ha in sostanza contestato la violazione del citato art. 10 in relazione ad uno specifico provvedimento nazionale. E che i termini della questione fossero chiari e ben identificati è dimostrato dal fatto che, nel corso di tutta la procedura, le parti hanno abbondantemente ed esclusivamente discusso proprio sul se l'art. 10 avesse o meno armonizzato la procedura per l'adozione di misure di salvaguardia e sul se detto articolo fosse pienamente applicabile sin dal 27 settembre 1990.

7. Ciò premesso, osservo in primo luogo che se è vero che l'art. 9 della direttiva 64/432/CEE è stato formalmente sostituito soltanto il 1° luglio 1992, è altresì indubbio che esso è stato implicitamente abrogato sin dal 27 settembre 1990, cioè a partire dal termine ultimo concesso agli Stati membri per conformarsi all'art. 10 della direttiva 90/425/CEE. È evidente infatti che la clausola di salvaguardia di cui all'art. 9 della direttiva 64/432/CEE non poteva in alcun caso coesistere con un meccanismo di salvaguardia ormai «comunitarizzato», quale quello previsto dall'art. 10.

Resta tuttavia da stabilire se, come sostenuto dal governo portoghese, l'effettiva applicabilità dell'art. 10 fosse o meno, sia pure parzialmente, condizionata all'entrata in vigore delle altre disposizioni della direttiva 90/425/CEE, in particolare del suo art. 5.

Al riguardo, dirò subito di non condividere la tesi della Commissione secondo cui il governo portoghese avrebbe dovuto, ove lo avesse ritenuto necessario per rendere applicabile l'art. 10, trasporre nel proprio ordinamento interno l'art. 5 della direttiva 90/425/CEE, vale a dire le norme relative ai controlli, prima della data prevista dalla direttiva stessa per la trasposizione. Se è vero infatti che il governo portoghese avrebbe potuto farlo, non meno evidente, tuttavia, è l'assenza di una qualsivoglia base per pretendere, ove l'applicabilità dell'art. 10 fosse effettivamente condizionata all'entrata in vigore delle misure sui controlli, un tale adempimento «anticipato».

Nondimeno, ritengo che la Repubblica portoghese fosse tenuta a conformarsi e ad applicare integralmente l'art. 10 della direttiva 90/425/CEE sin dal 27 settembre 1990, anche nel caso in cui non avesse (legittimamente) dato attuazione all'art. 5 sulle misure di controllo.

8. Certo, sarebbe fin troppo facile osservare che il fatto stesso che la direttiva in parola abbia fatto obbligo agli Stati membri di conformarsi all'art. 10 ad una data diversa da quella prevista per le altre norme della stessa direttiva, previsione non corredata da alcuna condizione supplementare, sta ad indicare che l'art. 10 dovesse essere pienamente applicato entro il termine previsto per darvi esecuzione. Una siffatta conclusione è tuttavia confermata dalle osservazioni che seguono.

Anzitutto, come risulta con chiarezza dallo stesso tenore letterale dell'art. 10, le misure di controllo di cui all'art. 5 rappresentano uno strumento per constatare eventuali

malattie contagiose dei suini e, di conseguenza, il presupposto per avviare la procedura di cui all'art. 10: in quest'ottica il solo elemento rilevante è il fatto stesso di avere conoscenza dell'esistenza di una malattia. Una volta che ciò sia avvenuto, non importa in che modo, è il meccanismo di cui all'art. 10 che deve essere attivato, con la conseguenza che spetta alla Commissione adottare le misure necessarie, compito che nella fattispecie la Commissione ha assolto attraverso l'adozione della decisione 91/237/CEE.

A ciò si aggiunga che la possibilità di operare dei controlli alle frontiere nonché di mettere in quarantena gli animali infetti, misure contemplate dall'art. 5 della direttiva 90/425/CEE ed alla cui attuazione il governo portoghese pretende condizionare l'applicabilità dell'art. 10 della stessa, era in realtà già prevista dalla direttiva 64/432/CEE. Ed infatti, l'art. 5 della direttiva 90/425/CEE non fa altro, nella sostanza, che riprendere e meglio specificare il contenuto dell'art. 6 della direttiva 64/432/CEE, in base al quale gli Stati di destinazione sono abilitati ad effettuare dei controlli alle frontiere sugli animali importati e, se del caso, ad adottare le misure ritenute appropriate, nel quadro della normativa comunitaria prevista al riguardo, ivi compresa la messa in quarantena degli animali in questione (v. in particolare art. 6, n. 3).

In definitiva, il governo portoghese non può giustificare la decisione di chiudere le frontiere sulla base dell'art. 9 della direttiva 64/432/CEE, in quanto tale norma è stata implicitamente abrogata dall'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, la cui trasposizione doveva essere assicurata a partire dal 27 settembre 1990 e la cui applicabilità, come si è appena detto, non è condizionata all'attuazione di altre disposizioni della stessa direttiva.

9. In subordine, il governo portoghese ha altresì sostenuto che la decisione controversa sarebbe fondata sugli artt. 100 A, n. 4, e 36 del Trattato. Per quanto riguarda il riferimento all'art. 100 A, n. 4, mi limito ad osservare che, come rilevato dalla Commissione, tale norma può essere invocata solo quando l'atto comunitario in questione è stato adottato sulla base dell'art. 100 A, circostanza che non si verifica nel caso di specie, in quanto la direttiva 90/425/CEE è fondata sull'art. 43 del Trattato. Peraltro, già nel controricorso il governo portoghese non ha più fatto riferimento alla norma in questione.

Non resta pertanto che esaminare se il governo portoghese possa legittimamente invocare l'art. 36 come base giuridica del provvedimento nazionale controverso. Al riguardo, la tesi di detto governo è che, in una situazione caratterizzata da un'armonizzazione incompleta dei sistemi nazionali di controllo della circolazione intracomunitaria degli animali viventi, le misure adottate dalla Commissione con la decisione 91/237/CEE sarebbero insufficienti e dunque legittimerebbero il ricorso all'art. 36.

Una tale tesi non può essere accolta. L'art. 36, infatti, non può essere invocato in una fattispecie attinente a misure di salvaguardia

che risultano essere totalmente armonizzate ai sensi dell'art. 10 della direttiva 90/425/CEE, né il concetto di armonizzazione può dipendere dalla concezione che ne abbia ogni singolo Stato membro. È dunque da escludersi che il governo portoghese potesse adottare unilateralmente misure protettive al di fuori dell'ambito comunitario e dunque al di fuori del quadro previsto dall'art. 10.

10. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo pertanto alla Corte di accogliere il ricorso e di condannare lo Stato convenuto alle spese di giudizio.