CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALEE PAOLO MENGOZZI

presentate il 13 settembre 2007 [1]

1. Con i presenti rinvii pregiudiziali il giudice a quo chiede, in sostanza, alla Corte a) se, indipendentemente dal risultato concreto a cui porta, può considerarsi valido il rinvio che, agli effetti della concessione di restituzione all'esportazione di bovini, il regolamento n. 615/98 [2] fa alla direttiva 91/628/CEE [3] che prevede i criteri che gli Stati membri devono far osservare per la protezione degli animali in questione, e b) se tale rinvio deve essere ritenuto valido in considerazione del risultato concreto a cui conduce. Il giudice nazionale si interroga, inoltre, sulla conformità al principio di proporzionalità dell'art. 5, n. 3, del regolamento in parola, il quale stabilisce che la restituzione all'esportazione non è versata per gli animali per i quali l'autorità competente, in base agli elementi di cui dispone in merito al rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1 di detto regolamento, ritiene che non sia stata rispettata la direttiva 91/628.

I — Quadro giuridico

2. L'art. 13, n. 9, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine [4], come modificato dal regolamento n. 2634/97 [5], subordina il pagamento delle restituzioni all'esportazione di animali vivi al rispetto della normativa comunitaria relativa al benessere degli animali, segnatamente alle disposizioni concernenti la protezione degli animali durante il trasporto.

3. Le modalità di applicazione del regolamento n. 805/68 sono precisate dal regolamento della Commissione n. 615/98.

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Regolamento (CE) n. 615/98 della Commissione, del 18 marzo 1998, recante modalità di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per quanto riguarda il benessere degli animali vivi della specie bovina durante il trasporto (GU L 82, pag. 19).

3 — Direttiva 91/628/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto e recante modifica delle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE (GU L 340, pag. 17), così come modificata dalla direttiva 95/29/CE del Consiglio del 29 giugno 1995 (GU L 148, pag. 52).

4 — GU L 148, pag. 24.

5 — Regolamento (CE) del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 356, pag. 13).

4. L'art. 1 di quest'ultimo precisa che il pagamento delle restituzioni alle esportazioni di animali vivi della specie bovina è subordinato, in particolare, al rispetto delle disposizioni della direttiva del Consiglio 91/628 durante il trasporto e fino al primo luogo di scarico degli animali nel paese terzo di destinazione finale.

5. In base all'art. 2 del regolamento n. 615/98 viene effettuato un controllo degli animali all'uscita dal territorio della Comunità. Un veterinario ufficiale verifica e certifica a) che gli animali sono idonei, conformemente alle prescrizioni di cui alla direttiva 91/628, ad effettuare il viaggio previsto, b) che il mezzo di trasporto sul quale gli animali vivi lasceranno il territorio comunitario è conforme a quanto stabilito dalla predetta direttiva e c) che sono state adottate le misure adeguate a garantire la cura degli animali durante il viaggio, come prescritte dalla direttiva precitata.

6. L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 615/98 stabilisce quanto segue:

«La restituzione all'esportazione non è versata per gli animali deceduti durante il trasporto o per gli animali per i quali l'autorità competente, in base ai documenti di cui al paragrafo 2, ai rapporti dei controlli di cui all'articolo 4 e/o a qualsiasi altro elemento di cui disponga in merito al rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, ritenga che non è stata rispettata la direttiva relativa alla protezione degli animali durante il trasporto».

7. La direttiva 91/628 stabilisce i criteri che gli Stati membri devono seguire per la protezione degli animali durante il trasporto. In particolare, il capitolo VII dell'allegato alla summenzionata direttiva indica gli intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione nonché i periodi di viaggio e di riposo che devono essere osservati durante il trasporto di animali vivi. Per il trasporto di animali della specie bovina il numero 48, punto 4, lett. d), e punto 5 del predetto capitolo stabilisce una regola (detta delle ventinove ore), secondo cui gli animali, dopo quattordici ore di trasporto, devono beneficiare di un tempo di riposo di almeno un'ora, durante il quale devono essere abbeverati e, se del caso, nutriti, dopodiché possono essere trasportati per altre quattordici ore, per essere nuovamente scaricati, nutriti e abbeverati, e beneficiare di un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore.

8. Infine, il punto 8 del precitato numero 48 del capitolo VII dell'allegato alla direttiva stabilisce che nell'interesse degli animali i periodi di viaggio di cui ai punti 3, 4 e 7, lett. b, dello stesso numero 48 possono essere prolungati di due ore tenendo conto, in particolare, della vicinanza del luogo di destinazione.

II — Fatti, domande pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

9. I quesiti sottoposti alla Corte dal giudice di rinvio traggono origine da due cause distinte vertenti sul regime di restituzioni all'esportazione di animali vivi appartenenti alla specie bovina. In entrambi i casi si è negato alle società ricorrenti il diritto alle restituzioni all'esportazione per inosservanza della normativa comunitaria in materia di protezione degli animali durante il trasporto.

10. Nella prima delle cause che hanno dato luogo ai presenti rinvii pregiudiziali, la società Viamex Agrar Handels (in prosieguo: la «Viamex») dichiarava allo Hauptzollamt di Kiel l'esportazione verso il Libano di 35 bovini vivi.

11. In base all'itinerario originale dichiarato alle autorità di Kiel, il viaggio in oggetto doveva effettuarsi da Neumünster fino a Rasa, con una durata complessiva di ventotto ore. Risulta, invece, dall'ordinanza di rinvio che il carico in questione lasciava il luogo di spedizione alle 13.30 e raggiungeva Prosecco solo alle 16 dell'indomani dopo una prima fase di trasporto di nove ore e mezzo, cui seguiva una pausa di due ore per il rifornimento degli animali, e una seconda fase di trasporto durata quindici ore, durante la quale il viaggio si protraeva oltre il previsto a causa, segnatamente, di due fermate effettuate per una rilevazione di incidente nonché per un controllo del trasporto. A Prosecco, secondo quanto precisato nell'ordinanza di rinvio, il trasporto riprendeva su ordine impartito dal competente veterinario frontaliero dopo venti ore di sosta, durante le quali gli animali venivano scaricati, nutriti e abbeverati, per giungere, infine, a Rasa dopo circa quattro ore e mezzo.

12. Con provvedimento del 1º febbraio 2001 lo Hauptzollamt Hamburg—Jonas (in prosieguo: lo «Hauptzollamt») respingeva, in base all'art. 5, n. 3, del regolamento n. 615/98, la richiesta di restituzione all'esportazione avanzata dalla Viamex, in quanto riteneva che quest'ultima avesse effettuato il trasporto in questione in violazione della normativa comunitaria in materia di protezione degli animali. In particolare, lo Hauptzollamt osservava che dal piano di trasporto presentato dalla Viamex risultava che la stessa non si era attenuta alla durata massima del trasporto stabilita dal numero 48, punto 4, lett. d), del capitolo VII dell'allegato alla direttiva 91/628, poiché la seconda fase del viaggio si era protratta per più di quattordici ore. Rilevava, inoltre, che non era stato osservato, al superamento delle ventinove ore di viaggio, il periodo di riposo di almeno ventiquattro ore prescritto dal numero 48, punto 5, del predetto capitolo, considerato che la sosta effettuata a Prosecco era durata solo venti ore.

13. Successivamente lo Hauptzollamt respingeva l'opposizione proposta dalla Viamex avverso il provvedimento di diniego della restituzione all'esportazione, ritenendo irrilevante la circostanza addotta dalla Viamex a giustificazione del mancato rispetto del periodo di riposo di ventiquattro ore, che si sarebbe dovuta ascrivere, secondo quest'ultima, esclusivamente alla condotta del veterinario frontaliero italiano, il quale avrebbe ingiunto all'autista del camion di proseguire il viaggio dopo sole venti ore di sosta, una volta accertato che gli animali erano in condizione di viaggiare. Lo Hauptzollamt osservava, in primo luogo, che non si evinceva dai documenti prodotti dalla Viamex che fosse stato il veterinario frontaliero a dare istruzioni circa la prosecuzione del viaggio e che, in ogni caso, spettava al trasportatore informarsi e applicare correttamente i periodi di riposo prescritti dalla direttiva.

14. Nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo superava il divario di posizioni intervenuto in sede amministrativa indicando che, in base all'interrogatorio dell'autista incaricato del trasporto in oggetto, risultava che il viaggio era proseguito su ordine del competente veterinario, e che su tale decisione l'autista non avrebbe in alcun modo potuto influire; secondo il giudice del rinvio quest'ultimo dato era confermato dagli accertamenti cui era giunto in altri procedimenti vertenti su questioni simili relative al rispetto dei tempi di riposo prescritti dalla direttiva in questione.

15. Nella seconda delle cause che hanno originato i rinvii pregiudiziali in esame, la ZVK dichiarava allo Hauptzollamt di Bamberg — Zollamt Coburg — di voler effettuare un'esportazione di 32 bovini vivi verso l'Egitto, per la quale richiedeva, e successivamente otteneva, una restituzione all'esportazione in forma di versamento anticipato.

16. A viaggio effettuato, a seguito dell'esame del piano di viaggio presentato dalla ZVK, lo Hauptzollamt competente emetteva un provvedimento rettificativo con cui richiedeva, conformemente a quanto stabilito dall'art. 5, n. 3, del regolamento n. 615/98, il rimborso maggiorato della restituzione all'esportazione concessa alla ZVK come versamento anticipato per mancata osservanza, nell'ambito del trasporto in questione, della normativa comunitaria relativa al benessere degli animali.

17. Sebbene l'ordinanza di rinvio non sia particolarmente chiara sulle modalità di svolgimento del trasporto in causa, si evince dalla stessa che a) secondo lo Hauptzollamt competente la ZVK non avrebbe rispettato nel trasporto in oggetto i limiti di durata prescritti dal numero 48, punto 4, lett. d), del capitolo VII all'allegato della direttiva 91/628 e b) che nella durata di trasporto considerata era inclusa una sosta di quasi sette ore al punto di uscita dal territorio doganale della Comunità, effettuata ai fini del controllo da parte del veterinario frontaliero.

18. Contro i provvedimenti di rigetto delle opposizioni presentate, rispettivamente, dalla Viamex avverso la decisione di diniego della restituzione all'esportazione e dalla ZVK avverso il provvedimento rettificativo di rimborso della restituzione versata anticipatamente, dette società ricorrevano per il loro annullamento dinanzi al Finanzgericht di Amburgo, il quale, nutrendo dubbi circa la validità dell'art. 1 del regolamento n. 615/98 e la compatibilità con il principio di proporzionalità dell'art. 5, n. 3, di detto regolamento, sospendeva il giudizio innanzi a esso pendente e sottoponeva alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1 del regolamento n. 615/98 sia valido nella parte in cui subordina la concessione della restituzione all'esportazione all'osservanza della direttiva 91/628/CEE, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto.

2) In caso di soluzione affermativa della questione di cui sopra: se sia compatibile con il principio di proporzionalità il disposto di cui all'art. 5, n. 3, del regolamento n. 615/98, secondo cui la restituzione non viene versata per gli animali per i quali l'autorità competente, in base ad altre informazioni in merito al rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1 del regolamento 615/98, ritiene che non sia stata rispettata la direttiva relativa alla protezione degli animali durante il trasporto».

19. In forza dell'art. 23 dello Statuto della Corte hanno presentato osservazioni scritte la Viamex, la ZVK, lo Hauptzollamt, il governo svedese nonché la Commissione. All'udienza erano rappresentati la Viamex, la ZVK, il governo tedesco e la Commissione.

A — *Argomenti delle parti*

20. La ZVK ritiene che il rinvio operato dall'art. 1 del regolamento n. 615/98 non sia valido nella parte in cui lo stesso subordina la concessione delle restituzioni alle esportazioni al rispetto di disposizioni concernenti tutt'altro ambito, ossia la protezione degli animali. Il benessere degli animali dovrebbe, invece, essere garantito attraverso strumenti più appropriati, quale, ad esempio, un sistema di sanzioni specifiche. Inoltre, detto rinvio sarebbe contrario al principio della certezza del diritto in quanto applicato in maniera globale e indifferenziata all'intera direttiva, ivi comprese disposizioni che incidono solo in misura indiretta sul benessere degli animali. In subordine la ZVK osserva che l'art. 5, n. 3, del regolamento in esame,

prevedendo la perdita dei diritti all'esportazione per qualunque violazione della direttiva ed a prescindere da un concreto impatto sul benessere degli animali, risulterebbe manifestamente sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore consistente, appunto, nell'assicurare una tutela effettiva del benessere degli animali e, non invece, nel sanzionare comportamenti che non compromettano detto obiettivo. Infine, il carattere manifestamente sproporzionato della disposizione in esame sarebbe confermato dalla mancata previsione di un'esclusione dell'obbligo di rimborso in casi di forza maggiore, in cui il permanere di un diritto alla restituzione eviterebbe «ingiustizie lampanti».

21. Per parte loro, la Commissione, lo Hauptzollamt e il governo svedese ritengono che l'art. 1 del regolamento in parola sia valido e che l'art. 5, n. 3, dello stesso sia conforme al principio di proporzionalità.

22. Con riferimento alla questione della validità, le predette parti rilevano che il collegamento operato tra le due distinte materie — il regime delle restituzioni all'esportazione e la normativa volta alla protezione degli animali — è stato operato a monte dal Consiglio nell'ambito del regolamento di base n. 805/68, di cui la Commissione si è limitata a precisare le modalità di applicazione nel quadro del regolamento n. 615/98 in esame. Ad ogni modo, la tutela degli animali corrisponderebbe ad un'esigenza di interesse generale della quale la Comunità tiene pienamente conto nel campo della politica agricola comune e della quale i sistemi delle restituzioni all'esportazione rappresentano uno strumento essenziale.

23. Inoltre, la previsione di cui all'art. 5, n. 3, del regolamento in parola, in base al quale viene negata la restituzione all'esportazione per il mancato rispetto di qualsivoglia disposizione della direttiva 91/628 e indipendentemente dalla gravità della stessa, sarebbe conforme al principio di proporzionalità in quanto, per realizzare l'obiettivo di protezione degli animali, non esisterebbero misure capaci di meno incidere sugli esportatori. La Commissione sottolinea, a tale proposito, che le regole fissate dalla direttiva rappresentano standard minimi di tutela degli animali, superati i quali, anche se in misura ridotta, il benessere degli stessi sarebbe compromesso, ragion per cui il legislatore comunitario, imponendo il rispetto della direttiva in questione, avrebbe inteso fissare una condizione oggettiva per l'ottenimento delle restituzioni onde evitare che la Comunità finanzi esportazioni effettuate in violazione di un'esigenza di interesse generale di rango comunitario.

24. La Viamex nelle proprie osservazioni scritte ha prospettato un'interpretazione delle pertinenti disposizioni della direttiva 91/628 applicabile al caso di specie, invocando, in particolare, l'applicabilità alla fattispecie del prolungamento eccezionale di due ore del viaggio in considerazione della prossimità del luogo di destinazione che può essere

individuato nel punto doganale di uscita dalla Comunità. Inoltre, il mancato rispetto dei tempi di viaggio e di riposo dovrebbe essere consentito nei casi di forza maggiore, quali quelli presentatisi nella fattispecie in cui il trasporto si è protratto oltre il previsto a causa di un incidente ed in cui il periodo di riposo di ventiquattro ore non è stato rispettato in ottemperanza degli ordini impartiti al trasportatore dal veterinario frontaliero.

III — Analisi giuridica

25. Con il quesito in esame il giudice di rinvio chiede alla Corte di precisare se può ritenersi valido l'art. 1 del regolamento n. 615/98 nella parte in cui subordina il versamento delle restituzioni all'esportazione al rispetto della direttiva 91/628.

26. In particolare, il giudice a quo esprime dubbi sulla validità del summenzionato articolo in base a diversi ordini di considerazioni che esaminerò qui di seguito.

27. In primo luogo, il Finanzgericht Hamburg si interroga sulla legittimità del rinvio operato dall'art. 1 del regolamento n. 615/98 alla direttiva sulla protezione degli animali in considerazione dei diversi obiettivi delle discipline considerate. Esso ritiene che assumere a presupposto per il pagamento delle restituzioni la prova del rispetto della disciplina di cui alla direttiva 91/628 dia origine ad una condizione per il versamento delle restituzioni che non ha alcun nesso diretto o indiretto con le finalità proprie di tale sistema di finanziamenti e comporti, peraltro, il sanzionamento di comportamenti non lesivi degli interessi finanziari della Comunità. Detto giudice si domanda, poi, se il rinvio in esame possa ritenersi valido dal momento che sanziona concretamente l'esportatore per la mancata soddisfazione delle condizioni di trasporto previste da qualsivoglia disposizione della direttiva con la perdita del diritto alla restituzione (o con l'obbligo di rimborso dell'anticipazione già ottenuta della restituzione) indipendentemente dalla addebitabilità ad esso della mancata soddisfazione di dette condizioni e della sua gravità.

28. Quanto al primo punto va ricordato che il regolamento n. 615/98 in esame, che precisa le modalità di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione nel settore della carne bovina, è stato adottato dalla Commissione in attuazione del regolamento di base del Consiglio n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina, come modificato dal regolamento dello stesso Consiglio n. 2634/97 del 18 dicembre 1997.

29. Più specificamente l'art. 1 del regolamento n. 615/98 costituisce una misura di applicazione di quanto espressamente previsto dall'art. 13, n. 9 del regolamento di base n. 805/68. Il n. 9 di quest'ultimo articolo, come modificato con il precitato regolamento del Consiglio n. 2634/97, subordina il pagamento delle restituzioni all'esportazione nel settore della carne bovina al rispetto delle norme comunitarie concernenti il benessere degli animali, in particolare la protezione degli stessi durante il trasporto, tra cui viene specificamente menzionata, nel primo 'considerando' del regolamento n. 2634/97, la direttiva 91/628.

30. Ne risulta che la scelta, che suscita dubbi nel giudice a quo, di dare rilievo alla normativa comunitaria sul benessere degli animali nell'ambito dei regimi di restituzioni all'esportazione, sancendo la perdita del diritto alla restituzione in caso di mancata osservanza di tale normativa, è una scelta che è stata operata a monte dal Consiglio nell'ambito del regolamento di base istitutivo delle organizzazioni comuni di mercato nel settore della carne bovina, di cui la Commissione si è limitata a precisare le modalità di applicazione nel regolamento n. 615/98.

31. Sebbene le osservazioni del giudice di rinvio non concernano l'art. 13, n. 9, del regolamento di base, ma siano dirette unicamente all'art. 1 del regolamento n. 615/98 che ne fissa le modalità di applicazione, occorre richiamare il collegamento istituito nel regolamento di base tra le due distinte discipline delle restituzioni all'esportazione e del benessere degli animali. Detto collegamento è stato legittimamente istituito dal Consiglio nell'esercizio degli ampi poteri discrezionali riconosciutigli nell'attuazione della politica agricola comune. In effetti, dando rilievo alla normativa sul benessere degli animali nell'ambito del regime delle restituzioni all'esportazione, il Consiglio ha provveduto a salvaguardare una delle esigenze di interesse generale di cui, conformemente a quanto precisato dalla Corte, le istituzioni devono tener conto nel perseguire gli obiettivi della politica agricola, specie nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato [6].

32. Inoltre, la normativa comunitaria sul benessere degli animali, oltre a rappresentare una risposta al comune sentimento contrario ad esporre gli animali a sofferenze inutili e a contribuire direttamente e indirettamente alla salvaguardia della qualità dei prodotti alimentari, è volta alla fissazione di standard minimi di tutela comuni per tutti gli Stati membri al fine di evitare disparità di trattamento fra gli operatori economici e distorsioni nella libera circolazione delle merci.

6 — V., ad esempio, sentenza 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio, causa 68/86 (Racc. pag. 855, punto 12). Il rilievo delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e attuazione delle politiche comunitarie nel settore dell'agricoltura viene espressamente riconosciuto nel Protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al Trattato di Amsterdam (GU 1997 C 340, pag. 110).

33. Se, come indicato, si deve considerare di per sé legittima la scelta effettuata dal Consiglio con il regolamento n. 805/68, modificato con il regolamento n. 2634/97, di stabilire un collegamento tra il regime delle restituzioni e la normativa comunitaria in materia di protezione degli animali, di per sé legittimo deve considerarsi pure il rinvio alla stessa normativa che, disciplinando il regime delle restituzioni con il regolamento n. 615/98, ha fatto la Commissione nell'esercizio di competenze delegatele al riguardo dal Consiglio.

34. Peraltro, il ricorso alla c.d. *cross reference*, utilizzata anche in altri ambiti dal legislatore comunitario [7], non è contrario ad alcuna disposizione specifica, né ad alcun principio generale del diritto comunitario.

35. Ritengo, quindi, che le perplessità espresse dal giudice di rinvio sulla validità del summenzionato art. 1 del regolamento della Commissione n. 615/98, sotto i profili esaminati nei precedenti paragrafi, siano infondate.

36. Quanto al secondo punto, vale a dire al risultato concreto cui il rinvio in considerazione conduce, il Finanzgericht Hamburg, nel motivare la sua richiesta di pronuncia pregiudiziale, anzitutto rileva che detto rinvio comporta l'incorporazione nel regolamento, e, quindi, nella disciplina del diritto delle restituzioni all'esportazione degli animali in questione, di una serie di norme che «sono gravemente indeterminate», rilevando che, in definitiva, né all'esportatore né all'autorità competente in materia di restituzioni è comprensibile la concreta configurazione di dette disposizioni; osserva poi, che «alle autorità nazionali nonché ai tribunali a priori è precluso, tenuto conto del principio di proporzionalità, prescindere da un diniego della restituzione in caso di una violazione soltanto leggera e non addebitabile della direttiva sulla protezione degli animali durante il trasporto, oppure procedere ad un diniego della restituzione solo parzialmente» [8].

37. Con dette osservazioni il Finanzgericht Hamburg mostra di considerare strettamente connesse la sua domanda sulla validità del rinvio che l'art. 1 del regolamento n. 615/98 fa alla direttiva 91/628 e quella sulla proporzionalità delle conseguenze che il n. 3 dell'art. 5 trae dalla mancata soddisfazione delle condizioni di trasporto previste dalla direttiva, connesse nel senso che si deve intendere che esso chiede alla Corte di precisare se, ai sensi del diritto comunitario, tale rinvio, pur se legittimo di per sé, perda la sua

7 — Il governo svedese cita, a tale proposito, il regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270, pag. 1).

8 — V. ordinanza del giudice di rinvio.

validità qualora sia fatto ad una direttiva che contiene disposizioni gravemente indeterminate e quindi non sembra imporre ai suoi destinatari una misura proporzionata.

38. La specificazione del quesito posto alla Corte che ne risulta è importante per la soluzione che deve essere data ai problemi sorti nel giudizio principale in quanto la disciplina specifica e concreta del diritto alle restituzioni stabilita dal regolamento n. 615/98 ha un oggetto molto diverso da quello specifico e concreto previsto dalla direttiva 91/628 con riferimento alla tutela della salute degli animali durante il trasporto; quest'ultima infatti sancisce l'obbligo degli Stati membri di assicurare che nel corso del trasporto siano rispettati certi criteri prevedendo, all'art. 18, che gli Stati membri adottino «misure specifiche appropriate» affinché ogni infrazione alla direttiva commessa da persone fisiche o giuridiche venga sanzionata e presupponendo che, nei termini entro i quali gli Stati membri devono provvedere alla sua attuazione, procedano ad una loro «specificazione»; il regolamento n. 615/98, invece, «sanziona» il mancato rispetto delle regole relative al trasporto contenute nella direttiva, non con un sistema di misure specifiche appropriate, graduate secondo la gravità presentata da ciascun tipo di loro violazione, ma con un'unica e pesante misura costituita dall'esclusione del diritto alla restituzione, esclusione destinata ad applicarsi a qualunque violazione di quanto prescritto dalla direttiva.

39. Il regime previsto dalla direttiva, di per sé, non incide direttamente sugli operatori per conto dei quali è effettuato il trasporto, ma lascia che incidano direttamente su di loro le legislazioni di attuazione degli Stati membri.

40. Passando dal suo contesto originario di disciplina del trasporto a quello in cui assume rilievo per il rinvio contenuto nel regolamento n. 615/98, detto regime incide direttamente sui singoli esportatori. Ne consegue che esso così come ogni decisione adottata sulla base dello stesso — considerato nella funzione attribuitagli da detto rinvio — non possono considerarsi legittimi a) se non trovano nello stesso un fondamento chiaro e inequivocabile e b) se i loro effetti risultano sproporzionati.

41. In particolare, la Corte ha precisato che nel rispetto del fondamentale principio della certezza del diritto, in base al quale la legislazione comunitaria deve essere chiara e la sua applicazione prevedibile per tutti gli interessati, una sanzione, anche a carattere non penale, può essere inflitta solo se ha un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile [9]. Inoltre, il principio di proporzionalità esige che gli strumenti adoperati da un'istitu-

9 — V., ad esempio, sentenze 18 novembre 1987, causa 137/85, Maizena (Racc. pag. 4587, punto 15), e 12 dicembre 1990, causa C-172/89, Vandermoortele/Commissione (Racc. pag. I-4677, punto 9).

zione comunitaria siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo [10] e che, pertanto, eventuali oneri imposti agli operatori economici siano commisurati agli scopi perseguiti nell'ambito dell'azione comunitaria.

42. La richiesta di precisazione che il Finanzgericht Hamburg avanza alla Corte implica, evidentemente, una verifica della compatibilità con dette due esigenze del rinvio effettuato dal regolamento alla direttiva, nell'eseguire la quale non è possibile esimersi del ricercare un adeguato equilibrio tra la garanzia del perseguimento dei fini delle politiche comunitarie cui esso mira e la tutela giuridica dei soggetti che ne sono destinatari.

43. Al riguardo occorre prestare attenzione al fatto che la direttiva prevede che la responsabilità della tutela della salute degli animali durante il trasporto non ricada unicamente sull'esportatore o sul suo rappresentante ma anche sugli Stati membri; questi, ai sensi della prima frase dell'art. 7, n. 1, della direttiva sono tenuti a provvedere «affinché vengano prese tutte le misure necessarie per prevenire o ridurre al minimo i ritardi durante il trasporto o le sofferenze degli animali in caso di scioperi o qualora altre circostanze imprevedibili impediscano» la sua applicazione e, ai sensi della seconda frase della stessa disposizione, devono adottare provvedimenti speciali presso porti e posti di ispezione frontalieri per accelerare il trasporto degli animali nelle condizioni conformi alle prescrizioni che la stessa direttiva stabilisce.

44. A fronte di questa responsabilità condivisa per l'assicurazione della tutela della salute nel trasporto di bovini non può non assumere rilievo il dato, già sopra indicato al paragrafo 13, che risulta in modo nitido dall'ordinanza della IV Sezione del Finanzgericht Hamburg del 10 gennaio 2006.

45. Come osservato, con tale ordinanza il Finanzgericht formula la questione che ha rivolto alla Corte di giustizia partendo da un accertamento cui quest'ultima, nel quadro delle funzioni che le attribuisce l'art. 234 CE, si deve necessariamente attenere: ha accertato che dopo un periodo di riposo di venti ore, effettuato dopo una prima fase del viaggio che, secondo la direttiva, avrebbe dovuto essere seguito da un riposo di ventiquattro ore, il proseguimento del trasporto degli animali in questione «è avvenuto su ordine del competente veterinario» in linea con la prassi secondo la quale «il veterinario in servizio di regola decide sul momento del

10 — V. sentenza Maizena, cit., punto 15, e sentenza 11 luglio 2002, causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Racc. pag. I-6453, punto 59).

carico e del proseguimento del trasporto degli animali e che l'autista stesso non può in alcun modo influire su dopo quante ore di riposo il trasporto lascia nuovamente il luogo di fermata»; dopo aver, evidentemente, accertato che la ripresa del viaggio non avrebbe nuociuto alla tutela degli animali.

46. Il dato di cui sopra:

a) conferma concretamente quanto già rilevato a proposito del fatto che la direttiva prescrive attività e responsabilità per la tutela della salute degli animali non solo a carico degli esportatori ma anche degli Stati membri e

b) comprova in modo flagrante che il regolamento del Consiglio e quello della Commissione, addossando ogni responsabilità per la salute degli animali all'esportatore e prevedendo automaticamente e in modo assai rigido una sanzione a suo carico per il mancato rispetto di una tempistica la cui osservanza può dipendere anche da comportamenti delle amministrazioni degli Stati membri, e ciò anche nei casi in cui le autorità nazionali, alle quali la Comunità ha attribuito il compito di vigilare in materia, attestino che gli animali sono in buona salute e possono o devono proseguire il viaggio, hanno violato il principio di proporzionalità, il quale, secondo quanto più volte precisato dalla giurisprudenza comunitaria richiamata al paragrafo 41, implica l'impossibilità per le istituzioni di utilizzare i loro poteri per andare al di là di quanto necessario per perseguire gli obiettivi per cui tali poteri sono stati loro conferiti. Adottando detti regolamenti il Consiglio e la Commissione, infatti, saltando a pié pari il fatto che il diritto comunitario addossa, in materia di tutela della salute degli animali, responsabilità anche agli Stati membri, sono andati oltre quanto poteva essere necessariamente e ragionevolmente richiesto agli esportatori.

47. Da tutto ciò consegue che ai quesiti posti dal Finanzgericht Hamburg, letti nella connessione di cui sopra, deve essere data risposta positiva. E ciò sia con riferimento al procedimento C-37/06, sia con riferimento al procedimento C-58/06.

48. Non si può ritenere che la conclusione cui sono giunto nel paragrafo precedente urti contro la giurisprudenza con cui la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il principio di proporzionalità — e quindi valida — la regolamentazione imperniata principalmente sul regolamento n. 3665/87 della Commissione recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli. Tale regolamentazione, prevedendo, nel quadro di una promozione e di una tutela

della partecipazione della CE al commercio internazionale delle carni bovine, un diritto a restituzioni e ad anticipazioni coperte da una cauzione resa sub specie di fideiussione bancaria, corrispondente all'entità delle restituzioni a favore di operatori che esportino dette carni verso paesi terzi, precisa, anche per l'ipotesi in cui l'esportazione originariamente prevista non sia potuta avvenire per ragioni di forza maggiore, che

a) il diritto dell'esportatore alla restituzione è escluso, e quindi scatta il suo dovere di rimborsare l'anticipazione ottenuta, con relativo incameramento della cauzione all'uopo fornita, quando gli animali per cui sia stata aperta una procedura di esportazione non sono immessi nel mercato del paese con riferimento al quale la procedura di esportazione è stata aperta;

b) per l'ipotesi in cui l'esportatore sia riuscito comunque ad esportare gli animali verso un paese terzo che sia diverso rispetto a quello per il quale la procedura di esportazione con concessione di un'anticipazione era stata aperta e che sia un paese rispetto al quale la Comunità abbia stabilito restituzioni di entità inferiore, tale esportatore deve rimborsare il quid pluris anticipatogli rispetto alla restituzione spettantegli in ragione dell'esportazione effettivamente realizzata [11].

49. Detta giurisprudenza non è incompatibile con la conclusione a cui sono giunto nel precedente paragrafo 47 perché essa, anche se si esprime a favore di un'esclusione del diritto alla restituzione e della conformità con il principio di proporzionalità di un regolamento che questo diritto prevede, riguarda casi in cui tale diritto entra in considerazione a fini nettamente diversi da quelli per cui la sua esclusione entra in linea di conto nei casi di specie.

50. L'istituzione ad opera del regolamento n. 805/68 di un sistema di restituzioni all'esportazione ha avuto e continua ad avere lo scopo di aprire e di mantenere aperti alle esportazioni di bovini i mercati dei paesi terzi assicurando la partecipazione della CE al commercio internazionale di tali animali per alleggerire il mercato interno delle eccedenze riscontrabili e nel contempo mantenere ad un livello adeguato i redditi degli operatori impegnati in agricoltura [12].

51. Gli esportatori sono ammessi a godere del diritto alla restituzione nella misura in cui possono fornire la prova di avere immesso gli animali in questione nel mercato di un paese terzo e contemporaneamente di averli tolti dal mercato comunitario. L'attribuzione di restituzioni agli esportatori costituisce la contropartita del contributo che con tale concreta prestazione essi danno alla realizzazione degli obiettivi della politica comunitaria. L'«esclusione» di diritti alla restituzione

11 — V. in tal senso, ad esempio, sentenze 28 marzo 1996, causa C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International e a. (Racc. pag. I-1925, punto 29), e 29 settembre 1998, causa C-263/97, First City Trading e a. (Racc. pag. I-5537, punto 36).

12 — V., ad esempio, First City Trading e a., cit., punto 26.

quando non ci sia immissione di animali nel mercato di paesi terzi non costituisce, in realtà, una esclusione di diritti attuali o in corso di affermazione, ma semplicemente una mancata attribuzione ex novo di diritti che sarebbero sorti solo ove una tale immissione si fosse verificata. Senza l'immissione di animali nel mercato di un paese terzo, attribuire all'esportatore diritti alla restituzione e lasciargli l'anticipazione accordatagli nella prospettiva del conferimento della prima costituirebbe trasferimento di risorse comunitarie senza titolo. Parimenti senza titolo sarebbe lasciare all'esportatore la differenza tra la cifra anticipatagli in vista dell'esportazione verso un paese terzo e quella spettategli per non aver potuto, sempre per ragioni di forza maggiore, esportare gli animali nel paese rispetto al quale era stata aperta la procedura di esportazione e per averli esportati in un altro paese terzo per il quale la Comunità ha stabilito restituzioni di livello inferiore.

52. Per queste ragioni la Corte di giustizia, con la giurisprudenza ripresa al punto 48, ha considerato che il regolamento n. 3665/87 non sia invalido in quanto contrario al principio di proporzionalità a motivo del fatto che esso prevede «l'incameramento di una parte della cauzione, pari alla differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta» [13].

53. La ratio dell'esclusione del diritto alla restituzione previsto dal rinvio che l'art. 1 del regolamento n. 615/98 ha fatto alla direttiva 91/628 è del tutto diversa. Come risulta dall'art. 18 della direttiva del Consiglio 91/628 relativa alla protezione degli animali durante il trasporto, e come sopra rilevato, tale direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare «misure specifiche appropriate affinché ogni infrazione» a essa, «commessa da persone fisiche o giuridiche, venga sanzionata». La previsione che il n. 3 dell'art. 5 del regolamento n. 615/98 fa del mancato versamento della restituzione all'esportatore per il caso in cui non sia stata «rispettata» detta direttiva non si riferisce, come invece previsto dall'art. 33, n. 5, del regolamento n. 3665/87, all'assenza della contropartita rispetto alla quale la «restituzione» è prevista, ma introduce una misura a carico dell'esportatore che si colloca nell'arco delle sanzioni che l'art. 18, sempre di detta direttiva, aveva previsto avrebbero dovuto essere adottate dagli Stati membri e che la Comunità ha posto in essere con il maturare dell'esperienza in materia e con l'affermarsi del sentimento che essa

13 — Ciò non è smentito dal disposto secondo cui operatori che, dopo aver ottenuto anticipazioni delle restituzioni all'esportazione di bovini verso paesi terzi, non immettano tali animali nel mercato di un paese terzo non sono tenuti al relativo rimborso quando gli animali siano stati perduti *in itinere* per ragioni di forza maggiore. Tale esonero dal rimborso è solo da ascrivere ad un riconoscimento eccezionale dello sforzo che comunque è stato fatto dall'esportatore per contribuire alla realizzazione della politica comunitaria ed è possibile solo in quanto espressamente previsto dal legislatore.

debba farsi carico più fattivamente della tutela degli animali.

54. Mentre escludendo il diritto alla restituzione in caso di non immissione degli animali nel mercato di un paese terzo con il regolamento n. 3665/87 la Commissione ha impedito il sorgere di un diritto, intervenendo con il regolamento n. 615/98 essa ha inciso su una posizione giuridica destinata a verificarsi concretamente in termini di diritto alla restituzione nei casi in cui gli esportatori, anche se con lievi ritardi ad essi non esclusivamente imputabili, arrivino ad immettere nel paese terzo di destinazione, o nel mercato di un altro paese terzo, gli animali per cui è stata aperta una procedura di esportazione.

55. In quanto fonte di una sanzione, sia pure di tipo amministrativo, destinata a incidere sui diritti di soggetti dell'ordinamento comunitario, il regolamento n. 615/98 non può non vedere la sua legittimità subordinata alla condizione che i suoi effetti risultino proporzionati agli obiettivi perseguiti. E, come sopra rilevato, gli effetti di tale regolamento non lo sono.

IV — Conclusioni

56. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere congiuntamente ai quesiti pregiudiziali formulati dal Finanzgericht Hamburg nei seguenti termini:

«L'art. 1 del regolamento (CE) n. 615/98 della Commissione, del 18 marzo 1998, recante modalità di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione

per quanto riguarda il benessere degli animali vivi della specie bovina durante il trasporto, deve considerarsi invalido in quanto contrario al principio di proporzionalità nella misura in cui, con il rinvio che effettua alla direttiva del Consiglio 91/628 relativa alla protezione degli animali durante il trasporto, anziché porre in essere «sanzioni specifiche appropriate», come richiesto agli Stati membri da tale direttiva, addossa, per la protezione degli animali, ogni responsabilità all'esportatore e prevede automaticamente e rigidamente la perdita da parte sua del diritto alla restituzione, deducendo tale sanzione dal mancato rispetto di una tempistica la cui inosservanza può dipendere anche da comportamenti delle autorità nazionali e mantenendola anche nei casi in cui queste ultime, ritenendo che gli animali siano in buona salute, ingiungono al trasportatore di proseguire il viaggio prescindendo dal rispetto di detta tempistica.»