SENTENZA DELLA CORTE

22 ottobre 2002 *

Nel procedimento C-241/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Conseil d'État (Francia) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

National Farmers' Union

e

Secrétariat général du gouvernement,

domanda vertente sulla validità delle decisioni della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, recante modificazione della decisione 98/256/CE riguardo a talune misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 328, pag. 28), e 23 luglio 1999, 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno Unito nel quadro del Programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'articolo 6, paragrafo 5, della decisione del Consiglio 98/256/CE (GU L 195, pag. 42), nonché sull'interpretazione del diritto comunitario, in particolare dell'art. 30 CE,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues e A. Rosas (relatore), giudici,

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

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la National Farmers' Union, dal sig. C. Lewis, barrister, su incarico del sig. P. Willis, solicitor;

— per il governo francese, dai sigg. R. Abraham e G. de Bergues, nonché dalla sig.ra R. Loosli-Surrans, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Hoskins, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. D. Booss e G. Berscheid, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della National Farmers' Union, rappresentata dal sig. S. Isaacs, QC, del governo francese, rappresentato dalla sig.ra R. Loosli-Surrans e dal sig. F. Alabrune, in qualità di agenti, del governo del Regno Unito, rappresentato dai sigg. J.E. Collins e M. Hoskins, e della Commissione, rappresentata dal sig. G. Berscheid, all'udienza del 19 marzo 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 luglio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con decisione 28 maggio 2001, pervenuta in cancelleria il 22 giugno successivo, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali, la prima vertente sulla possibilità, da parte di uno Stato membro, di rimettere in discussione la validità di decisioni comunitarie facendo valere cambiamenti nelle circostanze di fatto e di diritto sopravvenuti successivamente alla scadenza dei termini per proporre ricorso contro tali decisioni, la seconda vertente sull'interpretazione del principio di precauzione, la terza vertente sull'interpretazione dell'art. 30 CE.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la National Farmers' Union ed il Secrétariat général du gouvernement in merito ad alcune decisioni implicite recanti rifiuto di abrogare vari provvedimenti nazionali relativi al divieto di importare nel territorio francese carni bovine e prodotti bovini provenienti dal Regno Unito.

Contesto normativo

3 In seguito alla scoperta di un probabile collegamento tra una variante della malattia di Creutzfeldt-Jacob, malattia che colpisce gli esseri umani, e l'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE»), largamente diffusa all'epoca nel Regno Unito, la Commissione ha adottato la decisione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a determinate misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47; in prosieguo: la «decisione di embargo»), con la quale essa ha vietato al Regno Unito, in particolare, di spedire bovini vivi, carni bovine e qualsiasi prodotto ottenuto da carni bovine dal suo territorio negli altri Stati membri e nei paesi terzi.

4 Tale decisione si fondava 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), modificata, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1992, 92/118/CEE, che stabilisce le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti non soggetti, per quanto riguarda tali condizioni, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE (GU 1993, L 62, pag. 49; in prosieguo: la «direttiva 90/425»), in particolare sul suo art. 10, n. 4, 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), modificata, da ultimo, dalla direttiva 92/118 (in prosieguo: la «direttiva 89/662»), in particolare sul suo art. 9.

5 La decisione di embargo prevedeva, all'art. 3, che il Regno Unito trasmettesse ogni due settimane alla Commissione un rapporto sull'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro la BSE, in conformità delle disposizioni comunitarie e nazionali.

6 Il settimo 'considerando' della decisione di embargo prevedeva che quest'ultima avrebbe dovuto essere riveduta dopo l'esame di una serie di elementi menzionati nella stessa decisione.

7 Il 16 marzo 1998 il Consiglio ha adottato la decisione 98/256/CE, che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, modifica la decisione 94/474/CE e abroga la decisione 96/239/CE (GU L 113, pag. 32), con cui ha proceduto a togliere l'embargo per talune carni e prodotti di carne ottenuti da bovini macellati in Irlanda del Nord, nel rispetto delle rigorose condizioni previste da un programma fondato sulla certificazione delle mandrie («Export Certified Herds Scheme — ECHS»; in prosieguo: il «programma ECHS»).

8 Con la decisione della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, recante modificazione della decisione 98/256 (GU L 328, pag. 28), è stato stabilito, attraverso una modifica dell'art. 6 della decisione 98/256, il principio dell'autorizzazione alla spedizione di prodotti bovini nell'ambito di un programma di esportazione su base cronologica («Date-Based Export Scheme — DBES»; in prosieguo: il «programma DBES»).

9 Il programma DBES viene descritto nell'allegato III della decisione 98/256, aggiunto a tale decisione con la decisione 98/692.

10 L'allegato III, punto 3, della decisione 98/256 modificata definisce in modo tassativo gli animali idonei ai fini del programma DBES. Essi devono essere chiaramente identificabili per tutta la vita e deve essere possibile risalire alla loro origine.

11 L'allegato III, punto 4, della decisione 98/256 modificata dispone che ogni animale che non soddisfa interamente le condizioni previste dal programma DBES dovrà essere automaticamente respinto.

12 L'allegato III della decisione 98/256 modificata stabilisce, al punto 5, che la macellazione degli animali idonei deve essere effettuata in macelli specializzati, che non vengono utilizzati per macellare animali inidonei. L'art. 6 e l'allegato III, punto 6, della detta decisione impongono particolari condizioni per quanto riguarda il sezionamento delle carni.

13 Ai sensi dell'allegato III, punto 7, della decisione 98/256 modificata, la rintracciabilità delle carni e dei prodotti deve essere perfettamente garantita.

14 Gli artt. 14-17 della decisione 98/256 modificata sono redatti nei seguenti termini:

«*Articolo 14*

La Commissione effettua ispezioni comunitarie in loco nel Regno Unito per accertare l'applicazione della presente decisione, in particolare l'esecuzione dei controlli ufficiali.

Articolo 15

Il Regno Unito trasmette ogni mese alla Commissione una relazione sull'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro la BSE, in conformità con le disposizioni comunitarie e nazionali.

Articolo 16

La presente decisione è regolarmente riesaminata sulla base di nuovi dati scientifici. Ove del caso, la presente decisione è modificata, previa consultazione del pertinente comitato scientifico, secondo la procedura di cui all'articolo 18 della direttiva 89/662/CEE.

Articolo 17

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

15 L'art. 6, n. 5, della decisione 98/256 modificata dispone che la Commissione, previa verifica dell'applicazione di tutte le disposizioni di tale decisione sulla base

di ispezioni comunitarie e dopo aver informato gli Stati membri, fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni dei prodotti previsti all'allegato III di tale decisione.

16 In applicazione di tale disposizione, la decisione della Commissione 23 luglio 1999, 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno Unito nel quadro del Programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'articolo 6, paragrafo 5, della decisione 98/256/CE del Consiglio (GU L 195, pag. 42), ha fissato tale data al 1° agosto 1999.

17 Nell'ordinamento francese, il divieto di importazione di carni bovine dal Regno Unito risulta dal decreto 28 ottobre 1998, che fissa provvedimenti particolari applicabili a determinati prodotti di origine bovina spediti dal Regno Unito (JORF del 2 dicembre 1998, pag. 18169).

18 L'art. 2 di tale decreto vieta l'importazione dal Regno Unito di farine animali e di prodotti che le contengono. L'art. 4 dello stesso decreto vieta l'importazione di carni e di prodotti a base di carne derivanti da bovini macellati nel Regno Unito, ad esclusione dell'Irlanda del Nord. L'art. 10 vieta l'importazione di gelatina, di fosfato dicalcico e di collagene che possano entrare nella catena alimentare umana o animale, provenienti da bovini macellati nel Regno Unito.

19 Il decreto 28 ottobre 1998 è stato modificato con decreto 11 ottobre 1999 (JORF del 12 ottobre 1999, pag. 15220), al fine di autorizzare il transito di carni bovine provenienti dal Regno Unito.

Causa principale e questioni pregiudiziali

20 Con ricorso sommario e memoria integrativa registrati presso la segreteria del contenzioso del Conseil d'État il 5 giugno 2000 e il 5 ottobre 2000, la National Farmers' Union ha chiesto al giudice:

— di annullare la decisione implicita di rigetto del Primo Ministro cui ha dato luogo il silenzio osservato per più di quattro mesi riguardo alla domanda presentatagli il 4 ottobre 1999, diretta alla revoca dell'embargo sulle esportazioni di bovini britannici verso la Francia;

— di annullare la decisione implicita di rigetto del Primo Ministro, del Ministro dell'Agricoltura e della Pesca e del Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, cui ha dato luogo il silenzio osservato per più di quattro mesi riguardo alla domanda ad essi presentata il 3 febbraio 2000, diretta all'abrogazione del decreto 28 ottobre 1998;

— di ingiungere alle suddette autorità di abrogare le disposizioni degli artt. 2, 4 e 10 del decreto 28 ottobre 1998 entro tre mesi dall'emananda decisione, con una penalità di FRF 5 000 per ogni giorno di ritardo;

— di condannare lo Stato a pagarle la somma di FRF 20 000 a titolo di spese da essa sostenute e non rientranti nelle spese del procedimento.

21 Come precisato in udienza dinanzi alla Corte, si ritiene che le decisioni implicite di rigetto delle domande di revoca dell'embargo siano sopravvenute quattro mesi dopo il deposito di tali domande da parte della ricorrente nella causa principale, vale a dire, rispettivamente, il 4 febbraio 2000 e il 3 giugno 2000.

22 Dinanzi al giudice nazionale, il Ministro dell'Agricoltura e della Pesca si è richiamato, da una parte, al parere reso il 6 dicembre 1999 dall'Agenzia francese per la sicurezza sanitaria degli alimenti, in base al quale la revoca dell'embargo avrebbe comportato rischi verosimili connessi all'incertezza riguardo alla distribuzione, nel tempo, degli agenti infettivi nell'organismo dei bovini e all'insieme delle modalità di trasmissione dell'agente infettivo, e, dall'altra parte, al resoconto delle riunioni del comitato veterinario permanente dell'Unione europea, svoltesi il 23 e 24 novembre nonché il 6 dicembre 1999, da cui emergerebbe che, a tali date, numerosi Stati membri non intendevano dotarsi di un sistema di marchiatura specifico per la carne britannica ricevuta e destinata ad essere rispedita, previa trasformazione, in un altro Stato membro. Il detto Ministro ha in particolare sostenuto che tali elementi, di cui egli è venuto a conoscenza successivamente allo scadere del termine per ricorrere contro le decisioni 98/692 e 1999/514, ma prima che fossero adottate le decisioni impugnate, rivelano che le dette decisioni comunitarie hanno violato il principio di precauzione sancito dall'art. 174 CE. Egli fa infine valere la conferma, portata a sua conoscenza il 30 giugno 2000, di un primo caso di BSE, nel Regno Unito, in un bovino nato dopo il 1° agosto 1996, data del divieto della vendita e della somministrazione di farine animali, la quale farebbe paventare l'inefficacia del sistema DBES.

23 Pertanto il Conseil d'État, ritenendo che la legittimità delle decisioni dinanzi ad esso impugnate sia necessariamente subordinata alla validità delle decisioni 98/692 e 1999/514, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, tenuto conto del carattere normativo delle decisioni della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, e 23 luglio 1999, 1999/514/CE, e malgrado

la scadenza del termine per proporre ricorso contro di esse, uno Stato membro possa utilmente invocare cambiamenti sostanziali nelle circostanze di fatto o di diritto, sopravvenuti dopo lo scadere dei termini per proporre ricorso contro tali decisioni, qualora si tratti di cambiamenti tali da poterne rimettere in discussione la validità;

2) se, alla data delle decisioni adottate dalle autorità francesi, le menzionate decisioni della Commissione fossero valide, tenuto conto del principio di precauzione sancito dall'art. 174 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

3) se uno Stato membro possa desumere dall'art. 30 (ex art. 36) del Trattato che istituisce la Comunità europea il potere di vietare importazioni di prodotti agricoli e di animali vivi in quanto non può ritenersi che le direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE abbiano realizzato l'armonizzazione delle misure necessarie all'obiettivo specifico di protezione della salute e della vita delle persone previsto dal suddetto articolo».

24 Nella motivazione della decisione di rinvio, il Conseil d'État precisa che la seconda questione è posta per il caso in cui venga data risposta affermativa alla prima.

Sulla prima questione

25 Con la prima questione, il Conseil d'État chiede se, tenuto conto del carattere normativo delle decisioni 98/692 e 1999/514 e malgrado la scadenza del termine

per proporre ricorso contro di esse, uno Stato membro possa utilmente invocare cambiamenti sostanziali nelle circostanze di fatto o di diritto, sopravvenuti dopo lo scadere dei termini di ricorso contro tali decisioni, qualora si tratti di cambiamenti tali da poter rimettere in discussione la validità delle dette decisioni.

Osservazioni presentate alla Corte

26 La National Farmers' Union, il governo del Regno Unito e la Commissione suggeriscono di risolvere negativamente tale questione. Essi ricordano che una decisione adottata da un'istituzione comunitaria, non contestata dal suo destinatario nel termine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE, diviene definitiva nei suoi confronti. Un tale principio andrebbe applicato agli Stati membri, i quali non avrebbero il diritto di invocare l'illegittimità della decisione controversa nell'ambito di un altro procedimento, che si tratti di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 88 CE (sentenza 12 ottobre 1978, causa 156/77, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1881, punto 21), dell'art. 226 CE (sentenza 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3131, punto 10), o di un rinvio pregiudiziale (sentenze 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. I-833, punti 15, 18 e 25, nonché 30 gennaio 1997, causa C-178/95, Wiljo, Racc. pag. I-585, punto 19).

27 In particolare, la National Farmer's Union giustifica l'applicazione ad uno Stato membro della regola ricordata al punto precedente affermando che ciò che rileva è appurare se colui che fa valere l'illegittimità di una decisione ne era destinatario e se ha avuto il diritto di contestarla. Infatti, i casi in cui la Corte avrebbe riconosciuto ad una parte il diritto di contestare la validità di una disposizione comunitaria relativamente alla quale il termine per proporre ricorso era scaduto sono stati quelli in cui non era certo che il richiedente fosse legittimato a

contestare l'atto comunitario in quanto si trattava di un regolamento di applicazione generale (sentenza 12 dicembre 1996, causa C-241/95, Accrington Beef e a., Racc. pag. I-6699) o di una direttiva destinata agli Stati membri (sentenza 11 novembre 1997, causa C-408/95, Eurotunnel e a., Racc. pag. I-6315). Nella causa principale, la Repubblica francese era destinataria delle decisioni 98/256 e 1999/514 e aveva il diritto di contestarne la validità. Essa, quindi, non potrebbe più eccepirne l'illegittimità.

28 A tal riguardo, la Commissione esprime dubbi per quanto riguarda la pertinenza dell'attribuzione, da parte del giudice del rinvio, di un «carattere normativo» alle decisioni 98/692 e 1999/514. A suo parere, non si tratta di accertare se alcune delle misure adottate possano avere carattere generale e riguardare vari operatori, bensì di constatare che destinataria delle dette decisioni era la Repubblica francese.

29 In subordine, la Commissione afferma che i fatti e gli elementi invocati dalle autorità francesi dinanzi al giudice del rinvio sono successivi all'adozione delle decisioni 98/692 e 1999/514, mentre, secondo costante giurisprudenza, la validità di un atto deve essere valutata tenendo conto della situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenza 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffahrt e Stapf, Racc. pag. I-4475, punto 46). Pertanto, la validità di un atto comunitario non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati (sentenze 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 43, e 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 84). Essa sostiene che la nozione di cambiamento sostanziale cui si richiama il governo francese rischia di far dipendere la legittimità di un atto comunitario dalla sua adeguatezza agli ultimi sviluppi scientifici, il che sarebbe contrario al principio della certezza del diritto applicabile agli atti comunitari.

30 La National Farmers' Union, il governo del Regno Unito e la Commissione ricordano che, nell'ipotesi di un cambiamento delle circostanze che giustifichi,

secondo uno Stato membro, una modifica di decisioni divenute definitive, tale Stato membro non può invocare l'illegittimità della decisione originaria, ma deve utilizzare il mezzo di ricorso appropriato, che è il ricorso per carenza, previsto all'art. 232 CE (ordinanza 21 giugno 2000, causa C-514/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4705, punto 48).

31 Il governo francese ritiene, per contro, che occorra risolvere la prima questione nel senso che uno Stato membro è legittimato ad eccepire nuovi elementi nelle circostanze di fatto e di diritto di cui egli sia venuto a conoscenza successivamente alla scadenza dei termini di ricorso contro decisioni impugnabili, a condizione che tali elementi abbiano carattere sostanziale.

32 Esso argomenta che, come indicato dal Conseil d'État nella sua prima questione, le decisioni 98/692 e 1999/514 includono una serie di elementi normativi che le rendono più vicine ad un regolamento che ad una decisione, in quanto si applicano a situazioni determinate obiettivamente e producono effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta. Anche la circostanza che la Commissione abbia fatto riferimento a tali decisioni, nell'ambito della causa che ha dato origine alla sentenza 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-9989), al fine di dimostrare l'armonizzazione completa delle misure preventive contro la BSE, andrebbe nel senso di tale riqualificazione. In quest'ottica, lo Stato membro potrebbe invocare l'art. 241 CE per eccepire l'illegittimità delle suddette decisioni, in quanto la citata giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf non si applicherebbe agli atti a carattere normativo.

33 Per quanto riguarda la possibilità di fare valere elementi nuovi, il governo francese rileva che, al punto 47 della citata sentenza SAM Schiffahrt e Stapf, la Corte non ha escluso che «la validità di un atto possa, in taluni casi, essere valutata in relazione ad elementi nuovi intervenuti dopo la sua adozione». Tale interpretazione sarebbe confermata dal punto 47 della sentenza 21 marzo 2000,

causa C-6/99, Greenpeace France e a. (Racc. pag. I-1651), in cui la Corte ha riconosciuto che, «ove lo Stato membro interessato sia entrato nel frattempo in possesso di nuove informazioni che lo inducano a ritenere che il prodotto oggetto della notifica possa essere pericoloso per la salute e l'ambiente, esso non sarà tenuto a dare il proprio consenso (...)».

Giudizio della Corte

34 Si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, una decisione adottata dalle istituzioni comunitarie che non sia stata impugnata dal destinatario entro il termine stabilito dall'art. 230, quinto comma, CE diviene definitiva nei suoi confronti (v., in particolare, le citate sentenze Commissione/Belgio, punti 20-24; Commissione/Grecia, punti 9 e 10, TWD Textilwerke Deggendorf, punto 13, e la sentenza 15 febbraio 2001, causa C-239/99, Nachi Europe, Racc. pag. I-1197, punto 29). Tale giurisprudenza è fondata in particolare sulla considerazione che i termini di impugnazione sono intesi a preservare la certezza del diritto, evitando che atti comunitari produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito (sentenza Wiljo, cit., punto 19).

35 La Corte ha altresì dichiarato che le stesse esigenze di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto di Stato oggetto di una decisione della Commissione direttamente indirizzata soltanto allo Stato membro in cui era residente questo beneficiario, che avrebbe potuto senza alcun dubbio impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto dall'art. 230, quinto comma, CE, possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione (sentenze citate TWD Textilwerke Deggendorf, punti 17 e 20, e Wiljo, punti 20 e 21). La Corte ha infatti ritenuto che adottare la soluzione contraria equivarrebbe a riconoscere al beneficiario dell'aiuto la possibilità di eludere il carattere definitivo che, in forza del principio della certezza del diritto, dev'essere attribuito ad una decisione dopo la scadenza del termine di impugnazione (sentenze citate TWD Textilwerke Deggendorf, punto 18, e Wiljo, punto 21).

36 Le stesse considerazioni di certezza del diritto giustificano il fatto che uno Stato membro, parte in una controversia dinanzi ad un giudice nazionale, non sia autorizzato, dinanzi a tale giudice, ad eccepire l'illegittimità di una decisione comunitaria di cui è destinatario e avverso la quale non ha proposto il ricorso di annullamento nel termine a tal fine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE.

37 Per quanto riguarda la possibilità di addurre elementi nuovi, intervenuti successivamente all'adozione di un atto comunitario, per contestare la legittimità di quest'ultimo, occorre ricordare che, in ogni caso, la legittimità di un atto deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenze 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punto 7, e Sam Schiffahrt e Stapf, citata, punto 46). In particolare, essa non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati (sentenza Jippes e a., cit., punto 84).

38 Peraltro, a prescindere dal fatto che l'art. 16 della decisione 98/256 modificata prevede un regolare riesame della stessa sulla base dei nuovi dati scientifici disponibili, occorre rilevare che, se uno Stato membro ritiene che elementi nuovi comportino l'obbligo, in capo alla Commissione, di adottare una nuova decisione, compete a tale Stato avviare le procedure previste dal Trattato e dagli atti comunitari e, se del caso, ricorrere al procedimento per carenza a tal scopo previsto (ordinanza Francia/Commissione, cit., punto 48).

39 Pertanto occorre risolvere la prima questione nel senso che uno Stato membro, destinatario delle decisioni 98/692 e 1999/514, il quale non abbia contestato la legittimità di tali decisioni nel termine previsto all'art. 230, quinto comma, CE, non ha il diritto di eccepirne l'illegittimità in seguito, dinanzi ad un giudice nazionale, per contestare la fondatezza di un ricorso diretto contro di esso.

Sulla seconda questione

40 Con la seconda questione, posta per il caso di soluzione affermativa della prima, il giudice del rinvio chiede se, alla data delle decisioni implicite di rigetto da parte delle autorità francesi, le decisioni 98/692 e 1999/514 fossero valide alla luce del principio di precauzione enunciato all'art. 174 CE.

41 Vista la soluzione data alla prima questione, si deve constatare che la seconda questione è priva di oggetto e che non occorre risolverla.

Sulla terza questione

42 Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se uno Stato membro possa far valere l'art. 30 CE per vietare importazioni di prodotti agricoli e di animali vivi, in quanto non può ritenersi che le direttive 89/662 e 90/425 abbiano realizzato l'armonizzazione delle misure necessarie all'obiettivo specifico di protezione della salute e della vita delle persone previsto dal suddetto articolo.

Osservazioni presentate alla Corte

43 Sia la National Farmers' Union che il governo del Regno Unito e la Commissione si richiamano alla giurisprudenza della Corte che vieta il ricorso all'art. 30 CE qualora esistano misure di armonizzazione.

44 Per quanto riguarda le disposizioni da prendere in considerazione, le tre parti suddette ritengono che, oltre alle direttive 89/662 e 90/425, alle quali si è richiamato il giudice del rinvio nella terza questione, occorra altresì riferirsi alle decisioni 98/256, 98/692 e 1999/514, adottate in applicazione delle dette direttive e che disciplinano il programma DBES. La Commissione aggiunge che tale dispositivo deve essere completato con le altre disposizioni applicabili in materia, quali quelle relative alle carni fresche, ai preparati a base di carne o ai prodotti a base di carne.

45 La National Farmers' Union, il governo del Regno Unito e la Commissione sostengono che esisteva un'armonizzazione che ostava al ricorso, da parte del governo francese, all'art. 30 CE. Pur rilevando che, al punto 126 della citata sentenza Commissione/Francia, la Corte non ha preso posizione riguardo ai prodotti soggetti al programma DBES che sono stati sezionati, trasformati o ricondizionati nel territorio di un altro Stato membro e successivamente esportati in Francia senza che sia stato applicato nessun bollo distinto, la ricorrente nella causa principale ammette una riserva a tal riguardo. Il governo del Regno Unito e la Commissione, per contro, ritengono che tale problema, detto «delle importazioni triangolari», sia relativo all'esecuzione, da parte degli Stati membri, delle decisioni che disciplinano il programma DBES, ma non rimetta in discussione l'esistenza di un'armonizzazione. In ogni caso, il governo francese non avrebbe vietato l'importazione di tali prodotti ed essi non sarebbero in discussione nella causa principale.

46 La Commissione aggiunge che, se il governo francese non era d'accordo per quanto riguarda le misure adottate, se ne desiderava la modifica in base a nuovi elementi o riteneva necessaria l'adozione di provvedimenti cautelari, era suo compito, in ogni caso, rimanere entro il quadro procedurale stabilito dalla direttiva 89/662, sulla base della quale è stata adottata la decisione 98/692, o utilizzare i ricorsi giurisdizionali previsti dal Trattato.

47 Il governo francese, da parte sua, sostiene che, alla data delle decisioni implicite di mantenimento dell'embargo in questione nella causa principale, esso era legittimato a ricorrere all'art. 30 CE poiché non vi era un'armonizzazione

completa. Quest'ultima sarebbe stata realizzata solo con l'adozione del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 maggio 2001, n. 999, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (GU L 147, pag. 1), applicabile a partire dal 1° luglio 2001. Esso fa altresì valere, al fine di giustificare le misure nazionali, l'inaffidabilità del sistema di identificazione dei bovini nel Regno Unito, la mancanza di applicazione sistematica, in tale territorio, delle condizioni del regime DBES e l'inosservanza, da parte degli Stati membri, dei requisiti di rintracciabilità e di etichettatura delle carni britanniche.

Giudizio della Corte

48 Occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, allorché direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela della salute degli animali e degli uomini e organizzano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 30 CE cessa di essere giustificato ed è entro lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione che vanno effettuati i controlli appropriati e adottati i provvedimenti di tutela (sentenze 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi, Racc. pag. 1555, punto 35; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 18; 25 marzo 1999, causa C-112/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1821, punto 54, e 11 maggio 1999, causa C-350/97, Monsees, Racc. pag. I-2921, punto 24).

49 La Corte ha inoltre statuito che, anche se una direttiva non prevede una procedura comunitaria di controllo dell'osservanza delle sue disposizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse, uno Stato membro non può permettersi di adottare unilateralmente provvedimenti correttivi o di difesa, destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da parte di un altro Stato membro, delle norme di diritto comunitario (sentenza Hedley Lomas, cit., punti 19 e 20).

50 Occorre infatti sottolineare che, nella comunità di diritto costituita dalla Comunità europea, uno Stato membro è tenuto a rispettare le disposizioni del Trattato e, in particolare, ad agire nel quadro delle procedure previste da esso e dalla normativa applicabile.

51 È alla luce di tali molteplici elementi che occorre esaminare se il governo francese poteva, alla data delle decisioni implicite di cui alla causa principale, invocare l'art. 30 CE per mantenere il divieto di importazione delle carni bovine provenienti dal Regno Unito.

52 Se il regolamento n. 999/2001 ha probabilmente realizzato un'armonizzazione completa delle norme relative alla prevenzione, al controllo e all'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili, occorre constatare, coma ha fatto l'avvocato generale ai punti 91-94 delle sue conclusioni, che le decisioni 98/256 e 98/692, che disciplinano il programma DBES, hanno fissato le norme necessarie per la tutela della salute pubblica in occasione della ripresa delle esportazioni di carni bovine dal Regno Unito verso gli altri Stati membri.

53 Tali decisioni, che si aggiungono alla normativa generale già esistente, precisano le condizioni d'idoneità e di rintracciabilità degli animali che possono essere utilizzati nel quadro del programma DBES, quelle che devono essere rispettate nei macelli, nonché quelle proprie al sezionamento delle carni, che sono imposte a completamento delle disposizioni in vigore in materia di ritiro delle frattaglie specificate.

54 Peraltro, l'art. 14 della decisione 98/256 modificata prevede che la Commissione effettui ispezioni comunitarie nel Regno Unito per accertare l'applicazione della

detta decisione, mentre l'art. 15 della stessa dispone che il Regno Unito trasmette ogni mese alla Commissione una relazione sull'applicazione delle misure di protezione adottate contro la BSE.

55 Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati membri diversi dal Regno Unito, l'art. 17 della decisione 98/256 modificata prevede che essi adottino le misure necessarie per conformarsi alla decisione e ne informino immediatamente la Commissione.

56 Inoltre, come detto al punto 38 della presente sentenza, la decisione 98/256 modificata precisa, all'art. 16, che essa deve essere regolarmente riesaminata sulla base dei nuovi dati scientifici disponibili e che le eventuali modifiche hanno luogo in conformità alla procedura prevista all'art. 18 della direttiva 89/662.

57 L'analisi di tali molteplici disposizioni dimostra che, oltre all'armonizzazione delle misure necessarie a garantire la tutela della salute delle persone, la decisione 98/256 modificata istituisce una serie di procedure di controllo della sua osservanza e precisa, rinviando alla direttiva 89/662, la procedura appropriata per effettuare le modifiche che potrebbero rendersi indispensabili a seguito dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

58 Per quanto riguarda le misure d'emergenza che potrebbero essere adottate da uno Stato membro in caso di gravi rischi per la salute umana, è importante ricordare che le decisioni 98/256 e 98/692 sono state adottate, la prima, sul fondamento delle direttive 89/662 e 90/425, e la seconda, sul fondamento della sola direttiva 89/662.

59 La direttiva 89/662 descrive, agli artt. 7, 8 e 9, le misure che possono essere adottate da uno Stato membro destinatario, in particolare quando le sue competenti autorità constatano che la merce importata non risponde alle condizioni imposte dalla normativa comunitaria. L'art. 7 consente la distruzione o la rispedizione di tale merce e l'art. 9 autorizza, in particolare, l'adozione, da parte di tale Stato membro, di provvedimenti cautelari per motivi gravi di salvaguardia della salute pubblica o della salute animale.

60 È in conformità a tali disposizioni, le quali impongono una immediata comunicazione delle misure adottate agli altri Stati membri e alla Commissione, nonché una stretta collaborazione tra quest'ultima e gli Stati membri, che deve agire uno Stato membro quando si trovi a far fronte ad una situazione che mette a repentaglio la salute della sua popolazione (sugli obblighi di immediata comunicazione e di leale collaborazione in caso di adozione di provvedimenti cautelari si veda, per analogia, in riferimento alla direttiva 90/425, la sentenza 8 gennaio 2002, causa C-428/99, Van den Bor, Racc. pag. I-127, punti 45-48).

61 Il tredicesimo 'considerando' della decisione 98/692 prevede, peraltro, proprio l'applicazione dei provvedimenti cautelari previsti all'art. 9 della direttiva 89/662 nel caso in cui si scopra, dopo la spedizione di prodotti in linea di massima corrispondenti alle condizioni del programma DBES, che tali prodotti provenivano da un animale in seguito rivelatosi inidoneo a tale regime.

62 Dall'esame del complesso di tali disposizioni risulta che la normativa esistente, ed in particolare la direttiva 89/662 nonché le decisioni 98/256 e 98/692, prevedono l'armonizzazione necessaria a garantire la tutela della salute pubblica in occasione della ripresa delle esportazioni di carni bovine dal Regno Unito verso gli altri Stati membri e predispongono una serie di procedure comunitarie di controllo della loro osservanza.

63 Vero è che, al punto 134 della citata sentenza Commissione/Francia, la Corte ha rilevato che esistevano difficoltà d'interpretazione della decisione 98/256 modificata per quanto riguarda gli obblighi degli Stati membri in materia di rintracciabilità dei prodotti. È sufficiente tuttavia constatare che, come risulta dal punto 135 della stessa sentenza, tali difficoltà d'interpretazione erano venute meno alla data delle decisioni implicite di rifiuto di revocare l'embargo nella causa principale.

64 Per quanto riguarda i prodotti soggetti al programma DBES che sono stati sezionati, trasformati o ricondizionati nel territorio di un altro Stato membro e successivamente esportati in Francia senza che sia stato applicato nessun bollo distinto, è sufficiente constatare che la causa principale non riguarda prodotti di questo tipo e che, in ogni caso, il governo francese non si è mai opposto all'importazione di questi ultimi.

65 Da quanto precede risulta che, dato che la direttiva 89/662 e la decisione 98/256 modificata prescrivono le norme necessarie alla tutela della salute pubblica in occasione della ripresa delle esportazioni di carni bovine dal Regno Unito verso altri Stati membri, predispongono una procedura comunitaria di controllo dell'osservanza della detta decisione nonché una procedura di riesame della stessa sulla base dei nuovi dati scientifici disponibili e delineano un apposito quadro normativo per l'adozione, da parte di uno Stato membro destinatario, di provvedimenti cautelari per tutelare la salute pubblica, uno Stato membro non è legittimato a far valere l'art. 30 CE per opporsi alla ripresa delle importazioni, nel proprio territorio, di carni bovine provenienti dal Regno Unito, importazioni effettuate in conformità alle decisioni 98/256 modificata e 1999/514.

Sulle spese

66 Le spese sostenute dai governi francese e del Regno Unito, nonché 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,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Conseil d'État con decisione 28 maggio 2001, dichiara:

1) Uno Stato membro, destinatario della decisione della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, recante modificazione della decisione 98/256/CE riguardo a talune misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, e della decisione 23 luglio 1999, 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno Unito nel quadro del Programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'articolo 6, paragrafo 5, della decisione 98/256/CE del Consiglio, il quale non abbia contestato la legittimità di tali decisioni nel termine previsto all'art. 230, quinto comma, CE, non ha il diritto di eccepirne l'illegittimità in seguito, dinanzi ad un giudice nazionale, per contestare la fondatezza di un ricorso diretto contro di esso.

2) Dato che la direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e la decisione 98/256, nella

versione risultante dalla decisione 98/692, prescrivono le norme necessarie per la tutela della salute pubblica in occasione della ripresa delle esportazioni di carni bovine dal Regno Unito verso gli altri Stati membri, predispongono una procedura comunitaria di controllo dell'osservanza della detta decisione nonché una procedura di riesame della stessa sulla base dei nuovi dati scientifici disponibili e delineano un apposito quadro normativo per l'adozione, da parte di uno Stato membro destinatario, di provvedimenti cautelari per tutelare la salute pubblica, uno Stato membro non è legittimato a far valere l'art. 30 CE per opporsi alla ripresa delle importazioni, nel suo territorio, di carni bovine provenienti dal Regno Unito, importazioni effettuate in conformità alle decisioni 98/256, come modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann Edward

Jann Skouris Macken

Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 ottobre 2002.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias