SENTENZA DELLA CORTE
23 maggio 1996 *

Nel procedimento C-5/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division (Inghilterra e Galles), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 34 e 36 del Trattato CE e del principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazione del diritto comunitario,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini (relatore), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Hedley Lomas (Ireland) Ltd, dal signor Conor C. Quigley, barrister, su procura del signor A. M. Burstow, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dai signori S. Richards e N. Paines, barristers;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor T. Cusack, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Hedley Lomas (Ireland) Ltd, rappresentata dal signor Conor C. Quigley, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora B. Gardner, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori S. Richards e N. Paines, e della Commissione, rappresentata dal signor T. Cusack, all'udienza del 7 marzo 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 giugno 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 6 dicembre 1993, pervenuta in cancelleria il 10 gennaio successivo, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, alcune questioni pregiudiziali sull'interpretazione degli artt. 34 e 36 del medesimo Trattato e del principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazione del diritto comunitario.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la Hedley Lomas (Ireland) Ltd (in prosieguo: la «Hedley Lomas») e il Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione) dell'Inghilterra e del Galles in seguito al diniego opposto da tale ministero al rilascio di una licenza per l'esportazione di ovini vivi in Spagna, chiesta dalla Hedley Lomas il 7 ottobre 1992.

3 Nel periodo compreso tra il mese di aprile 1990 e il 1° gennaio 1993, il ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione dell'Inghilterra e del Galles negava sistematicamente il rilascio di licenze per l'esportazione di animali da macello vivi destinati alla Spagna adducendo il motivo che questi ultimi venivano sottoposti nei mattatoi di tale Stato ad un trattamento contrastante con la direttiva del Consiglio 18 novembre 1974, 74/577/CEE, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione (GU L 316, pag. 10; in prosieguo: la «direttiva»).

4 La direttiva, basata sugli artt. 43 e 100 del Trattato CEE, persegue l'obiettivo, come risulta dal suo preambolo, di eliminare le disparità esistenti tra le normative degli Stati membri in materia di protezione degli animali, tali da compromettere direttamente il funzionamento del mercato comune; essa si propone altresì, in via generale, di prevenire ogni trattamento crudele degli animali e, in una prima fase, di far loro subire, all'atto della macellazione, soltanto le sofferenze assolutamente inevitabili. Gli artt. 1 e 2 della direttiva impongono agli Stati membri il ricorso alla pratica dello stordimento, con mezzi riconosciuti idonei, per la macellazione degli

animali delle specie bovina, ovina, suina e caprina e dei solipedi. La direttiva non armonizza le procedure di controllo dell'osservanza delle sue disposizioni.

5 Il Regno di Spagna doveva dare attuazione alla direttiva a decorrere dalla data della sua adesione alla Comunità, vale a dire dal 1° gennaio 1986.

6 La direttiva veniva trasposta in Spagna con regio decreto 18 dicembre 1987 (*Boletín Oficial del Estado*, n. 312, del 30 dicembre 1987), il quale riproduce, in particolare, le disposizioni degli artt. 1 e 2 della direttiva e stabilisce i procedimenti ammessi per lo stordimento, vale a dire l'uso della pistola di macellazione, la scossa elettrica o l'anidride carbonica. Esso non prevede sanzioni in caso di violazione delle sue disposizioni.

7 Il ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione dell'Inghilterra e del Galles, nonostante l'adozione del detto decreto, maturava la convinzione, basandosi in particolare su informazioni provenienti dalla Società spagnola per la protezione degli animali, che alcuni mattatoi spagnoli non rispettavano le disposizioni della direttiva, o perché non disponevano dell'attrezzatura necessaria per stordire gli animali o perché tale attrezzatura non veniva utilizzata affatto o veniva utilizzata in modo inadeguato. Pur non essendo in possesso di prove sufficienti in ordine alla situazione complessiva dei mattatoi spagnoli, il ministero riteneva che le informazioni acquisite dimostrassero un livello di inosservanza della direttiva di natura tale da creare un rischio non indifferente che gli animali esportati in Spagna per esservi abbattuti subissero un trattamento contrario alla direttiva.

8 La Commissione, che aveva ricevuto nel 1990 alcune denunce provenienti da associazioni impegnate nella tutela delle condizioni di vita degli animali nel Regno Unito e in Spagna, prendeva contatto, organizzando numerose riunioni, con le autorità spagnole al fine di indagare sulla situazione del detto Stato, in relazione, segnatamente, all'assenza di misure coercitive per l'inosservanza delle disposizioni

spagnole di attuazione della direttiva. Alla luce delle assicurazioni ricevute, in ordine all'applicazione della medesima direttiva, da parte delle autorità spagnole, sia a livello nazionale sia regionale, la Commissione decideva nel 1992 di non promuovere un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE. Nel luglio 1992 essa comunicava alle autorità britanniche che considerava il divieto generalizzato applicato dal Regno Unito alle esportazioni di animali vivi in Spagna incompatibile con l'art. 34 del Trattato CEE e non giustificabile in base all'art. 36 del medesimo Trattato.

9 Tale divieto generalizzato veniva ritirato, con effetto al 1° gennaio 1993, in seguito ad un incontro tra il Chief Veterinary Officer del Regno Unito ed il suo omologo spagnolo, incontro finalizzato all'esame dei progressi realizzati in Spagna nell'attuazione della direttiva nonché allo studio degli strumenti idonei a garantire per il futuro che gli animali provenienti dal Regno Unito fossero trattati conformemente alla direttiva. In seguito a questo scambio di opinioni, i due governi adottavano i provvedimenti necessari affinché gli animali esportati dal Regno Unito e destinati ad essere immediatamente macellati in Spagna fossero esclusivamente inviati nei mattatoi per i quali le autorità spagnole erano in grado di confermare il rispetto delle esigenze del diritto comunitario in materia di protezione degli animali.

10 Il 7 ottobre 1992 la Hedley Lomas chiedeva il rilascio di una licenza per l'esportazione di un determinato numero di ovini vivi destinati ad essere macellati in un mattatoio spagnolo di cui veniva specificata la denominazione. La licenza non veniva concessa benché, secondo le informazioni ricevute dalla Hedley Lomas, il mattatoio indicato fosse munito di autorizzazione sin dal 1986 ed applicasse le direttive comunitarie in materia di protezione degli animali e le autorità del Regno Unito non disponessero di alcuna prova del contrario.

11 La Hedley Lomas adiva la High Court of Justice chiedendo una declaratoria dell'incompatibilità del rifiuto opposto dal ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione con l'art. 34 del Trattato nonché il risarcimento dei danni subiti.

12 Il ministero non contesta il fatto che il mancato rilascio della licenza di esportazione costituisce una restrizione quantitativa alle esportazioni, ma sostiene che essa è giustificata in forza dell'art. 36 del Trattato ed è, di conseguenza, compatibile con il diritto comunitario.

13 La High Court of Justice, ritenendo che la controversia pendente dinanzi ad essa richiedesse l'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'esistenza di una direttiva di armonizzazione (direttiva 74/577/CEE), che non contiene sanzioni né provvedimenti per il caso di inosservanza delle sue disposizioni, impedisca ad uno Stato membro (Stato membro A) di invocare l'art. 36 del Trattato CEE per giustificare provvedimenti restrittivi delle esportazioni nei casi in cui un interesse tutelato in tale articolo sia minacciato dal fatto che uno Stato membro (Stato membro B) ometta in pratica di garantire i risultati prescritti dalla direttiva.

In caso di soluzione negativa della prima questione:

2) Se, nelle circostanze descritte nella questione sub 1), l'art. 36 dia facoltà ad uno Stato membro A di vietare le esportazioni di ovini vivi, destinati alla macellazione, nello Stato membro B

i) in generale;

ovvero

ii) nel caso in cui la destinazione indicata degli ovini sia un mattatoio dello Stato membro B e lo Stato membro A non disponga di prove che dimostrino che esso non rispetta le disposizioni della direttiva.

In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), o di soluzione negativa della questione sub 2) e nelle circostanze del caso di specie:

3) Se il diritto comunitario imponga allo Stato membro A l'obbligo di risarcire un operatore commerciale dei danni che egli dovesse subire a causa del mancato rilascio di una licenza di esportazione, in violazione dell'art. 34 e, in tal caso, in che condizioni insorga siffatto obbligo e come vada calcolato il detto risarcimento».

Sulla prima e seconda questione

14 Con la prima questione il giudice nazionale intende accertare se il diritto comunitario osti a che uno Stato membro invochi l'art. 36 del Trattato per giustificare una limitazione delle esportazioni di merci in un altro Stato membro, in base al solo motivo che, a parere del primo Stato, il secondo non rispetta le prescrizioni di una direttiva comunitaria di armonizzazione che persegue l'obiettivo che il ricorso all'art. 36 tenderebbe a tutelare, ma che non prevede procedure di controllo dell'applicazione delle dette prescrizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse.

15 Si deve constatare, prima di esaminare il merito della questione, che, come emerge dall'ordinanza di rinvio, nel caso di specie l'atteggiamento generalmente assunto dalle autorità del Regno Unito, consistente nel negare il rilascio di licenze di esportazione in Spagna, si basava esclusivamente sulla convinzione che alcuni mattatoi spagnoli non rispettavano le disposizioni della direttiva stessa e che vi era quantomeno un rischio non indifferente che gli animali esportati in Spagna vi subissero, all'atto della macellazione, un trattamento contrastante con la direttiva.

16 La prima questione posta dal giudice di rinvio dev'essere esaminata alla luce del contesto fattuale sopra descritto.

17 Innanzi tutto, occorre osservare che il diniego opposto da uno Stato membro al rilascio di licenze di esportazione costituisce una restrizione quantitativa all'esportazione, che contrasta con l'art. 34 del Trattato.

18 Inoltre, il ricorso all'art. 36 del Trattato consente di mantenere restrizioni alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi di tutela della salute e della vita degli animali, tutela che costituisce un'esigenza fondamentale riconosciuta dal diritto comunitario. Tuttavia, il ricorso alla detta norma non è più possibile laddove direttive comunitarie prevedono l'armonizzazione delle misure necessarie alla realizzazione dello specifico obiettivo che verrebbe perseguito invocando l'art. 36.

19 Il fatto che, nel caso di specie, la direttiva non preveda una procedura comunitaria di controllo dell'osservanza delle sue disposizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse non incide in alcun modo su tale divieto di invocare l'art. 36. Infatti, l'assenza, nella direttiva, di previsioni in materia di procedure di controllo e di sanzioni ha la sola conseguenza di imporre agli Stati membri, ai sensi degli artt. 5, primo comma, e 189, terzo comma, del Trattato, di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario (v., in particolare, sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. 2965, punto 23). A tale riguardo, deve regnare fra gli Stati membri una fiducia reciproca per quanto concerne i controlli effettuati sul rispettivo territorio (v. altresì sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, Bauhuis, Racc. pag. 5, punto 22).

20 In tale contesto, 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 (sentenze 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Belgio, Racc. pag. 1199, e 25 settembre 1979, causa 232/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2729, punto 9).

21 Di conseguenza, la prima questione dev'essere risolta dichiarando che il diritto comunitario osta a che uno Stato membro invochi l'art. 36 del Trattato per giustificare una limitazione delle esportazioni di merci in un altro Stato membro, basandosi sul solo motivo che, a parere del primo Stato, il secondo non rispetta le prescrizioni di una direttiva comunitaria di armonizzazione che persegue l'obiettivo che il ricorso all'art. 36 tenderebbe a tutelare, ma che non prevede procedure di controllo dell'applicazione di tali prescrizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse.

22 Considerata la soluzione data alla prima questione, non occorre pronunciarsi sulla seconda.

Sulla terza questione

23 Con la terza questione, il giudice nazionale chiede alla Corte di precisare i presupposti dell'obbligo di uno Stato membro di risarcire i danni causati ad un singolo dal diniego da esso opposto al rilascio di una licenza d'esportazione, in spregio dell'art. 34 del Trattato.

24 Si deve ricordare, in limine, che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati a singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punto 35 e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame e a., Racc. pag. I-1029, punto 31). Inoltre, le condizioni in cui la responsabilità dello Stato fa sorgere un

diritto al risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato (sentenza Francovich e a., citata, punto 38; sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame e a., citata, punto 38).

25 In riferimento ad una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro che opera in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale per attuare scelte normative, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame e a., citata, al punto 51, che un siffatto diritto al risarcimento dev'essere riconosciuto in quanto siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione grave e manifesta e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

26 Queste tre condizioni sono ugualmente applicabili nelle circostanze del caso di specie.

27 Quanto alla prima condizione, va rilevato che, come deriva dalla soluzione data alla prima questione, il diniego opposto dal Regno Unito al rilascio di una licenza di esportazione alla Hedley Lomas ha costituito una restrizione quantitativa all'esportazione, incompatibile con l'art. 34 del Trattato, che non ha potuto essere validamente giustificata in forza dell'art. 36. Se l'art. 34 pone un divieto agli Stati membri, esso conferisce nondimeno ai singoli diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare (sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. pag. 2347, punti 66 e 67).

28 Per quanto riguarda la seconda condizione, si deve considerare che, nell'ipotesi in cui lo Stato membro in argomento, al momento in cui ha commesso la trasgressione, non si fosse trovato di fronte a scelte normative e disponesse di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta.

29 In questo contesto, si deve inoltre constatare che, nel caso di specie, il Regno Unito non è stato neppure in grado di fornire in concreto la prova che il mattatoio al quale erano destinati gli animali, oggetto della domanda di licenza d'esportazione, non rispettasse i dettami della direttiva.

30 Quanto alla terza condizione, spetta al giudice di rinvio verificare la sussistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dalla parte ricorrente nella causa principale.

31 Come si rileva dai punti 41-43 della sentenza Francovich e a., fermo restando il diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario, purché siano soddisfatte le tre condizioni descritte in precedenza, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, restando inteso che le condizioni fissate dalle norme nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (v., altresì, sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame e a., citata, punto 67).

32 Occorre pertanto rispondere alla terza questione che l'obbligo di uno Stato membro di risarcire i danni causati ad un singolo dal diniego opposto al rilascio di una licenza di esportazione, in violazione dell'art. 34 del Trattato, sussiste in tutti i casi in cui la norma di diritto comunitario violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, si tratti di violazione grave e manifesta ed esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Ciò premesso, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato da una violazione del diritto comunitario ad esso ascrivibile, restando inteso che le condizioni fissate dalle norme nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, 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 dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 6 dicembre 1993, dichiara:

1) **Il diritto comunitario osta a che uno Stato membro invochi l'art. 36 del Trattato CE per giustificare una limitazione delle esportazioni di merci in un altro Stato membro, basandosi sul solo motivo che, a parere del primo Stato, il secondo non rispetta le prescrizioni di una direttiva comunitaria di armonizzazione che persegue l'obiettivo che il ricorso all'art. 36 tenderebbe a tutelare, ma che non prevede procedure di controllo dell'applicazione di tali prescrizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse.**

2) **L'obbligo di uno Stato membro di risarcire i danni causati ad un singolo dal diniego opposto al rilascio di una licenza di esportazione, in violazione dell'art. 34 del Trattato CE, sussiste in tutti i casi in cui la norma di diritto comunitario violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, si tratti di violazione grave e manifesta ed esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli. Ciò premesso, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a**

riparare le conseguenze del danno provocato da una violazione del diritto comunitario ad esso ascrivibile, restando inteso che le condizioni fissate dalle norme nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 maggio 1996.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias