SENTENZA DELLA CORTE
12 luglio 2001 *

Nel procedimento C-189/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren

e

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

domanda vertente sulla validità dell'art. 13 della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica (GU L 315, pag. 11), come modificata dalla direttiva del

* Lingua processuale: l'olandese.

Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE (GU L 224, pag. 13), nonché della decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511 (GU L 88, pag. 21), come modificata dalla decisione della Commissione 5 aprile 2001, 2001/279/CE (GU L 96, pag. 19),

LA CORTE,

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

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la decisione del presidente della Corte di trattare la domanda pregiudiziale secondo un procedimento accelerato ai sensi dell'art. 104 bis del regolamento di procedura,

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la sig.ra Jippes, l'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e l'Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, dall'avv. C.T. Dekker, advocaat;

— per il governo olandese, dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dal sig. G. Kanellopoulos e dalla sig.ra E. Svolopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo irlandese, dal sig. D.J. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Hogan, SC, e dalla sig.ra E. Mulloy, barrister;

— per il governo italiano, dal sig. O. Fiumara, avvocato dello Stato;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente;

— per il governo finlandese, dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal sig. J. Carbery e dalla sig.ra A.-M. Colaert, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. T. van Rijn e A. Bordes, in qualità di agenti,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Jippes, dell'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e dell'Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, rappresentate dall'avv. C.T. Dekker, del governo olandese, rappresentato dalla sig.ra H.G. Sevenster, del governo danese, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente, del governo ellenico, rappresentato dalla sig.ra E. Svolopoulou

e dal sig. I. Chalkias, in qualità di agente, del governo irlandese, rappresentato dal sig. G. Hogan, del governo finlandese, rappresentato dalla sig.ra T. Pynnä, del Consiglio, rappresentato dal sig. J. Carbery e dalla sig.ra A.-M. Colaert, e della Commissione, rappresentata dai sigg. T.Van Rijn e A. Bordes, all'udienza del 20 giugno 2001,

sentito l'avvocato generale,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza del 26 aprile 2001, pervenuta alla Corte il 27 aprile successivo, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali vertenti sulla validità dell'art. 13 della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misurie comunitarie di lotta contro l'afta epizootica (GU L 315, pag. 11), come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE (GU L 224, pag. 13; in prosieguo: la «direttiva 85/511»), nonché della decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511 (GU L 88, pag. 21), come modificata dalla decisione della Commissione 5 aprile 2001, 2001/279/CE (GU L 96, pag. 19).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra, da una parte, la sig.ra Jippes, residente in Yde (Paesi Bassi), l'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren e l'Afdeling Assen en

omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren [associazione olandese per la protezione degli animali, sezione di Groningen e sezione di Assen e dintorni (Paesi Bassi)] (in prosieguo: la «sig.ra Jippes e a.»), e, dall'altra, il Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro olandese dell'Agricoltura, dell'Ambiente e della Pesca; in prosieguo: il «Ministro») in merito alla vaccinazione contro l'afta epizootica degli animali di proprietà della sig.ra Jippes.

Contesto normativo

Le disposizioni relative alla lotta contro l'afta epizootica

Il codice zoosanitario internazionale

3 L'Ufficio internazionale delle epizoozie (in prosieguo: l'«OIE») è un'organizzazione intergovernativa, istituita dall'accordo internazionale del 25 gennaio 1924, che annovera, al maggio 2001, 158 membri. Esso ha in particolare il compito di garantire la sicurezza sanitaria del commercio mondiale elaborando norme sanitarie per gli scambi internazionali di animali e dei loro prodotti.

4 L'Organizzazione mondiale del commercio riconosce le norme dell'OIE come norme sanitarie internazionali di riferimento. Esse sono elaborate da commissioni specializzate elette nonché da gruppi di lavoro che riuniscono scienziati del mondo intero e sono adottate da un comitato internazionale composto di delegati designati dai governi dei paesi membri.

5 Il codice zoosanitario internazionale (nona edizione, 2000; in prosieguo: il «codice zoosanitario») è stato elaborato per facilitare gli scambi internazionali di animali vivi, di seme, di embrioni e di prodotti di origine animale. Esso prevede segnatamente raccomandazioni applicabili a malattie specifiche. Il capitolo 2.1.1. del codice zoosanitario è dedicato all'afta epizootica.

6 Le disposizioni di tale capitolo distinguono tre status zoosanitari che possono essere attribuiti ad un paese o ad una regione. Il primo è quello di paese o regione «indenne da afta epizootica in cui non viene praticata la vaccinazione», il secondo quello di paese o regione «indenne da afta epizootica in cui è praticata la vaccinazione» e il terzo quello di paese, o regione, «infettato da afta epizootica». Ai sensi di tali status, la vaccinazione è una vaccinazione praticata in modo sistematico, con un vaccino rispondente alle norme stabilite dall'OIE, al fine di prevenire l'afta epizootica.

7 Una regione con uno status zoosanitario determinato relativamente all'afta epizootica può trovarsi all'interno di un paese rispondente ai requisiti di uno status sanitario diverso. Ciò comporta che tale regione sia isolata dal resto del paese attraverso una zona di sorveglianza, o una zona cuscinetto, oppure mediante barriere fisiche o geografiche collegate a misure zoosanitarie in modo tale da evitare qualsiasi propagazione del virus.

8 Per essere riconosciuto come un paese indenne da afta epizootica in cui non viene praticata la vaccinazione, un paese deve, ai sensi dell'art. 2.1.1.2. del codice zoosanitario, dimostrare in particolare l'assenza di focolai di afta epizootica e di qualsiasi vaccinazione contro tale malattia per un periodo di almeno dodici mesi e non aver importato nessun animale vaccinato dopo la cessazione della vaccinazione. In forza dell'art. 2.1.1.6. del detto codice, se l'afta epizootica compare in un siffatto paese, quest'ultimo può recuperare il suo status zoosanitario di paese indenne in cui non viene praticata la vaccinazione tre mesi dopo l'ultimo caso, laddove siano effettuati l'abbattimento sanitario ed una sorveglianza sierologica, ovvero tre mesi dopo l'abbattimento dell'ultimo animale vaccinato, laddove siano effettuati l'abbattimento sanitario, una sorveglianza sierologica e una vaccinazione d'emergenza.

9 L'art. 1.1.1.1. del codice zoosanitario definisce l'abbattimento sanitario come «l'operazione compiuta sotto il controllo dell'amministrazione veterinaria non appena confermata una malattia, che consiste nella soppressione di tutti gli animali del branco malati e contagiati e, se necessario, di tutti quelli che, in altri branchi, possono essere stati esposti al contagio vuoi direttamente, vuoi attraverso qualsiasi mezzo tale da permetterne la trasmissione. Tutti gli animali sensibili, vaccinati o meno, devono essere abbattuti e la loro carcassa distrutta mediante incenerimento o seppellimento o mediante qualsiasi altro metodo che consenta di evitare la diffusione della malattia tramite le carcasse o i prodotti degli animali abbattuti».

10 Il capitolo 2.1.1. del codice zoosanitario stabilisce numerose norme che disciplinano l'importazione o il transito degli animali vivi, del seme, degli embrioni, delle carni fresche, dei prodotti a base di carne e dei prodotti di origine animale. Tali norme sono più o meno vincolanti a seconda dello status zoosanitario del paese o della regione di provenienza.

La normativa comunitaria

11 Il testo di base che definisce le misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica applicabili in caso di focolai di quest'ultima è la direttiva 85/511. Tale direttiva prevede segnatamente, al suo art. 4, che, qualora in un'azienda si trovino uno o più animali sospetti di essere infetti o contaminati, l'autorità competente dispone che l'azienda sia sottoposta a sorveglianza ufficiale e ordina diverse misure di restrizione relative ai movimenti degli animali, dei prodotti, delle persone e dei veicoli. All'occorrenza tali misure possono essere estese alle aziende situate nelle immediate vicinanze.

12 Conformemente all'art. 5, punto 2, della direttiva 85/511, qualora sia confermato che uno o più animali di un'azienda sono infetti, l'autorità competente deve, senza indugio, ordinare l'abbattimento in loco, e la distruzione di tutti gli animali delle specie sensibili dell'azienda. All'occorrenza tale misura può essere estesa alle aziende situate nelle immediate vicinanze.

13 Il principio dell'abbandono della vaccinazione contro l'afta epizootica è stato deciso con l'adozione della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE, recante modifica della direttiva 85/511/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, della direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina e della direttiva 72/462/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche o di prodotti a base di carne in provenienza dai paesi terzi (GU L 224, pag. 13).

14 Il terzo 'considerando' della direttiva 90/423 è formulato nel modo seguente:

«considerando che da uno studio della Commissione sulla lotta contro l'afta epizootica risulta che una politica comunitaria di non vaccinazione sarebbe preferibile ad una politica di vaccinazione; che, secondo le conclusioni raggiunte, esistono pericoli sia nella manipolazione di virus in laboratorio, in quanto potrebbero venirne infettati animali locali sensibili alla malattia, sia nell'impiego del vaccino, qualora i procedimenti di inattivazione non fossero sufficienti a garantirne l'innocuità».

15 L'art. 13 della direttiva 85/511 dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché:

— sia vietato l'impiego di vaccini antiaftosi,

(...)

3. Nonostante le disposizioni del paragrafo 1 concernenti l'impiego del vaccino antiaftoso, può essere deciso di effettuare una vaccinazione d'emergenza secondo modalità tecniche che garantiscano la totale immunità degli animali se sia stata confermata la presenza di afta epizootica ed essa minacci di propagarsi. In tal caso, le misure da prendere riguardano in particolare gli elementi seguenti:

— limiti della zona geografica in cui deve essere attuata la vaccinazione d'emergenza;

— specie e età degli animali da vaccinare;

— durata della campagna di vaccinazione;

— regime d'immobilizzazione applicabile in modo specifico agli animali vaccinati ed ai loro prodotti;

— identificazione e registrazione particolari degli animali vaccinati;

— altri aspetti relativi alla situazione di emergenza.

La decisione di effettuare una vaccinazione d'emergenza viene presa dalla Commissione che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 16, in

collaborazione con lo Stato membro interessato. Tale decisione tiene conto in particolare del grado di concentrazione degli animali in determinate regioni e della necessità di proteggere razze specifiche.

Tuttavia, in deroga al primo comma, la decisione di effettuare una vaccinazione di emergenza intorno ad un focolaio può essere presa dallo Stato membro interessato, previa notifica alla Commissione, purché non siano compromessi gli interessi fondamentali della Comunità. Questa decisione verrà immediatamente riesaminata nell'ambito del comitato veterinario permanente, secondo la procedura prevista all'articolo 16».

16 Il 10 marzo 1999 il comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali ha formulato raccomandazioni sulla strategia da seguire per una vaccinazione d'emergenza contro l'afta epizootica. Il rapporto del detto comitato descrive i rischi connessi alla vaccinazione, identifica i criteri da prendere in considerazione quando dev'essere decisa una vaccinazione d'emergenza e stabilisce linee guida per un programma di vaccinazione d'emergenza nonché per quanto riguarda le limitazioni applicabili ai movimenti degli animali e dei prodotti di origine animale all'interno di una zona sottoposta ad una vaccinazione d'emergenza o in uscita da essa.

17 In seguito alla denuncia di focolai di afta epizootica in particolare nei Paesi Bassi, la Commissione ha adottato un certo numero di decisioni relative a misure di protezione contro la detta epizoozia in tale Stato membro.

18 La vaccinazione soppressiva è stata autorizzata con la decisione 2001/246, basata sulla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CE, 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 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 (GU 1993, L 62, pag. 49), e in particolare sul suo art. 10, nonché sulla direttiva 85/511 e, in particolare, sul suo art. 13, n. 3.

19 Ai sensi dell'art. 1, punto 2, primo comma, della decisione 2001/246, la vaccinazione soppressiva è definita come la vaccinazione d'emergenza degli animali delle specie sensibili di determinate aziende situate in una zona definita ed è effettuata esclusivamente in combinazione con l'abbattimento preventivo. Ai sensi del secondo comma della stessa disposizione, essa ha come obiettivo la rapida riduzione della carica virale e del rischio di diffusione del virus oltre il perimetro della zona, senza ritardare l'abbattimento preventivo. Ai sensi del terzo comma della suddetta disposizione, la vaccinazione soppressiva è effettuata unicamente quando l'abbattimento preventivo degli animali delle specie sensibili deve essere ritardato per un periodo di tempo stimato superiore al tempo necessario a ridurre efficacemente la diffusione del virus mediante immunizzazione in ragione di limitazioni nell'esecuzione degli abbattimenti degli animali delle specie sensibili e/o di limitazioni delle capacità esistenti di distruzione delle carcasse.

20 La vaccinazione profilattica è stata autorizzata nei Paesi Bassi con la decisione 2001/279. Ai sensi dell'art. 1, punto 3, primo comma, della decisione 2001/246, modificata, tale vaccinazione è definita come la vaccinazione d'emergenza di animali della specie bovina di determinate aziende situate nella zona di vaccinazione ed è effettuata esclusivamente in combinazione con l'abbattimento preventivo di talune categorie di altri animali di specie sensibili e unitamente o meno alla vaccinazione soppressiva. In forza del secondo comma della medesima disposizione, la vaccinazione profilattica ha come obiettivo la rapida riduzione della carica virale e del rischio di diffusione del virus oltre il perimetro della zona, ma essa è subordinata alla condizione che gli animali di specie sensibili vaccinati nell'ambito di tale vaccinazione non siano sottoposti all'abbattimento preventivo.

21 Conformemente all'allegato III, parte B, della decisione 2001/246, modificata, per zona di vaccinazione profilattica si intende una zona del raggio di circa 25 km intorno a Oene (Paesi Bassi). Gli altri allegati della detta decisione definiscono le condizioni per il ricorso alla vaccinazione profilattica (allegato II), le misure applicabili nella zona di vaccinazione per quanto riguarda i bovini sottoposti alla vaccinazione profilattica (allegato IV), nonché i trattamenti applicabili alle carni e ai prodotti di origine animale per garantire la distruzione del virus dell'afta epizootica (allegati V-VII).

22 L'allegato II, punto 6.6, della decisione 2001/246, modificata, prevede che le restrizioni siano abolite non prima che siano trascorsi dodici mesi dalla campagna di vaccinazione o dodici mesi dall'ultimo focolaio manifestatosi nella zona di vaccinazione, secondo quale di queste date sia la più recente, oppure siano trascorsi tre mesi dall'abbattimento dell'ultimo animale vaccinato.

La normativa nazionale

23 Nei Paesi Bassi il divieto relativo al vaccino antiaftoso risulta dal combinato disposto della Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (legge sulla salute e il benessere degli animali) e del decreto recante norme relative all'uso di sieri e vaccini, il quale dispone che a tutte le categorie di detentori di animali è vietato trattare o far trattare da terzi con vaccini inerti o con sieri contro l'afta epizootica bestiame, animali da cortile, animali da pelliccia e altre specie o categorie di animali menzionati nel decreto che indica le specie di animali sensibili alle malattie epizootiche.

Le disposizioni relative al benessere degli animali

La Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti

24 La Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (in prosieguo: la «Convenzione») è stata adottata il 10 marzo 1976, nell'ambito del Consiglio d'Europa. Essa è stata approvata a nome della Comunità economica europea in forza dell'art. 1 della decisione del Consiglio 19 giugno 1978, 78/923/CEE (GU L 323, pag. 12).

25 L'art. 3 della Convenzione prevede che «ciascun animale deve godere di un locale di stabulazione, di un'alimentazione, e di cure che — tenuto conto della sua specie, del suo grado di sviluppo, d'adattamento e di domesticità — sono appropriate ai suoi bisogni fisiologici ed etologici, conformemente all'esperienza acquisita e alle conoscenze scientifiche».

La normativa comunitaria

26 La dichiarazione n. 24, relativa alla protezione degli animali, allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione Europea (in prosieguo: la «dichiarazione n. 24»), recita:

«La Conferenza invita il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, nonché gli Stati membri, a tener pienamente conto, all'atto dell'elaborazione e

dell'attuazione della legislazione comunitaria nei settori della politica agricola comune, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, delle esigenze in materia di benessere degli animali».

27 Con il protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali, adottato contemporaneamente al Trattato di Amsterdam e allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: il «protocollo»), le alte parti contraenti hanno convenuto la seguente disposizione:

«Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

Antefatti della causa principale

28 Dall'ordinanza di rinvio risulta che la sig.ra Jippes alleva, per diletto, quattro pecore (di razza Hampshire Down) e due capre (di razza Saane) nella sua proprietà sita in Yde. Tali animali non sono destinati alla riproduzione né alla produzione di carne o di latte. Essi resteranno nel loro recinto fino alla loro morte naturale.

29 Yde è situata nella provincia di Drenthe e al di fuori delle zone di vaccinazione menzionate negli allegati I e II della decisione 2001/246, modificata.

30 Il 2 aprile 2001 la sig.ra Jippes e a. chiedevano al Ministro di concedere alla sig.ra Jippes una deroga al divieto di vaccinare gli animali contro l'afta epizootica, e di decidere in merito al più tardi entro le ore 15 del 4 aprile 2001, dovendosi, in caso contrario, ritenere respinta la domanda di deroga. Il 6 aprile 2001 esse presentavano opposizione contro la mancata decisione del Ministro sulla loro domanda di deroga.

31 Il 6 aprile 2001 la sig.ra Jippes e a. chiedevano altresì al presidente del College van Beroep voor het bedrijfsleven di autorizzare la vaccinazione degli animali della sig.ra Jippes contro l'afta epizootica alle condizioni seguenti:

«1) che sia accertato, prima che si proceda alla vaccinazione, che gli animali sono esenti da contagio;

2) che sia registrata l'avvenuta vaccinazione degli animali;

3) che venga disposto il divieto di allontanare gli animali — per un periodo di tempo da stabilirsi a cura del presidente — dall'appezzamento sul quale sono stati vaccinati».

32 Con lettera del 9 aprile 2001 il detto giudice invitava il Ministro a pronunciarsi su tale domanda mediante una decisione sull'opposizione.

33 Con decisione dell'11 aprile 2001 il Ministro si pronunciava sull'opposizione della sig.ra Jippes e a. Questi ultimi impugnavano la decisione il 12 aprile 2001 dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Ordinanza di rinvio e questioni pregiudiziali

34 Il 13 aprile 2001 il College van Beroep voor het bedrijfsleven decideva di statuire su tale causa con procedura accelerata.

35 Dinanzi a tale giudice, la sig.ra Jippes e a. fanno valere l'incompatibilità del divieto di vaccinazione di cui all'art. 13, n. 1, primo trattino, della direttiva 85/511 con l'art. 3 della Convenzione. Tuttavia, riferendosi alla sentenza della Corte 19 marzo 1998, causa C-1/96, Compassion in World Farming (Racc. pag. I-1251), il College van Beroep voor het bedrijfsleven ritiene che la detta disposizione non contenga un obbligo chiaro, preciso e incondizionato che non necessiti di alcun'altra misura di trasposizione e tale da costituire un quadro di riferimento per stabilire se gli animali debbano essere vaccinati.

36 La sig.ra Jippes e a. sostengono altresì che il divieto di vaccinazione è in contrasto con un preteso principio generale di diritto comunitario, secondo il quale devono essere adottate tutte le misure idonee per garantire il benessere degli animali e assicurare che gli stessi non vengano inutilmente esposti a trattamenti dolorosi o a sofferenze e che non vengano fatti oggetto di inutili lesioni.

37 Secondo il giudice nazionale, tale argomento solleva innanzi tutto la questione di accertare se una siffatta norma formi parte dell'ordinamento giuridico comunitario in quanto principio generale di diritto alla luce del quale occorra valutare il divieto di vaccinazione e, eventualmente, se la portata del detto principio possa comportare la nullità del divieto, in quanto con esso contrastante.

38 Il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha poi esaminato la questione se il divieto di vaccinazione di cui all'art. 13 della direttiva 85/511 sia conforme al

principio di proporzionalità qualora si tratti di focolai di afta epizootica di notevole ampiezza che, come nel caso in esame, non restano limitati a poche zone nella Comunità.

39 Esso si è altresì posto il problema della proporzionalità e quindi della legittimità della decisione 2001/246, modificata, segnatamente circa la questione se le condizioni previste da tale decisione siano necessarie per raggiungere l'obiettivo fissato. Quest'ultimo consisterebbe nella lotta contro l'afta epizootica, che non sarebbe un obiettivo fine a se stesso, ma sarebbe, secondo i 'considerando' della direttiva 85/511, connesso all'interesse di accrescere la redditività degli allevamenti e, pertanto, allo scopo dell'art. 33, n. 1, lett. b), CE, secondo cui la politica agricola comune ha la finalità di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano dell'agricoltura.

40 La questione relativa alla proporzionalità riguarderebbe altresì la limitazione della sfera di applicazione geografica della decisione 2001/246, modificata, in particolare per quanto riguarda il territorio in cui la vaccinazione di protezione è ammessa.

41 Il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha osservato che la ponderazione degli interessi per valutare il divieto di vaccinazione e il modo in cui la Commissione lo ha applicato dovrebbe allo stesso tempo prendere in considerazione le limitazioni imposte ad altri settori della vita economica e sociale. Infatti, come l'esperienza oggi insegna, un focolaio di afta epizootica che colpisca vaste zone in più Stati membri comporterebbe sostanziali limitazioni non soltanto per l'allevamento, i fornitori e l'industria di trasformazione, ma anche per altri settori economici che non sono connessi all'allevamento e per altri settori della società.

42 Infine, il giudice nazionale ha considerato che la direttiva 85/511, in particolare il suo art. 13, n. 3, non contiene alcun fondamento esplicito per la condizione a cui la Commissione ha subordinato il ricorso alla vaccinazione soppressiva e che

induce a procedere a tale vaccinazione d'emergenza sopprimendo nel contempo gli animali vaccinati. Una siffatta misura andrebbe al di là dell'abbattimento di animali che le autorità nazionali potrebbero decidere in applicazione della direttiva 85/511. Secondo il giudice nazionale, anche sotto questo profilo si porrebbe la questione della validità della decisione 2001/246, modificata.

43 Tenuto conto di tali elementi, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il divieto di vaccinazione di cui all'art. 13 della direttiva 85/511/CEE sia invalido in quanto in contrasto con il diritto comunitario e in particolare con il principio di proporzionalità.

2) Se l'applicazione del detto art. 13 operata dalla Commissione, in particolare nella decisione 2001/246/CE, come modificata con decisione 2001/279/CE, sia invalida perché in contrasto con il diritto comunitario».

44 Considerando che le dette questioni richiedevano una soluzione eccezionalmente urgente, il giudice del rinvio ha chiesto che esse siano esaminate secondo il procedimento ai sensi dell'art. 104 bis del regolamento di procedura della Corte. Per giustificare la propria domanda, esso ha preso in considerazione il numero di focolai di afta epizootica nei Paesi Bassi, la rapidità di diffusione dell'epizoozia, l'incertezza relativamente al modo in cui questa continuerà a diffondersi ed il numero di animali che potrebbero essere abbattuti, mentre una vaccinazione costituirebbe un mezzo di protezione contro il virus.

45 Su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, il presidente della Corte ha deciso di trattare la domanda pregiudiziale secondo il procedimento accelerato di cui all'art. 104 bis del regolamento di procedura.

Sulla validità dell'art. 13 della direttiva 85/511

46 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il divieto di vaccinazione contro l'afta epizootica, previsto all'art. 13 della direttiva 85/511, sia invalido in quanto in contrasto con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio di proporzionalità.

47 Tenuto conto della motivazione dell'ordinanza di rinvio relativamente alla Convenzione, la sig.ra Jippes e a. non discutono, nelle loro osservazioni, la questione della validità della direttiva 85/511 alla luce della Convenzione.

48 Fanno valere tuttavia che sussisterebbe un principio generale di diritto comunitario in forza del quale, salvo necessità, un animale non deve essere esposto a trattamenti dolorosi o a lesioni e la sua salute o il suo benessere non devono essere pregiudicati (il «principio del benessere degli animali»). Tale principio sarebbe presente nella coscienza giuridica collettiva e potrebbe essere dedotto dalla volontà espressa dagli Stati membri e dalla Comunità con la ratifica della Convenzione, da una risoluzione del 1987 del Parlamento europeo, da diverse direttive europee in cui tale principio viene applicato nonché dal protocollo che, ai sensi dell'art. 311 CE, costituisce parte integrante del diritto comunitario e che la direttiva 85/511 doveva pertanto rispettare.

49 Per quanto riguarda il contenuto di tale principio, la sig.ra Jippes e a. rinviano alle spiegazioni che si trovano sul sito Internet della Commissione, in particolare quelle relative alla direttiva del Consiglio 20 luglio 1998, 98/58/CE, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (GU L 221, pag. 23).

50 Esse precisano che il fatto che il benessere degli animali non sia menzionato tra gli obiettivi della Comunità né tra quelli della politica agricola comune non infirmerebbe l'esistenza di un principio diretto a garantire tale benessere. Infatti, numerosi principi generali del diritto comunitario sono stati riconosciuti dalla Corte sebbene questi non fossero stati menzionati tra gli obiettivi della Comunità o delle sue diverse politiche.

51 Secondo la sig.ra Jippes e a., il principio del benessere degli animali comporterebbe che la normativa sia stabilita e applicata tenendo in considerazione l'obbligo di adottare misure idonee per evitare qualsiasi inutile lesione o dolore e di non incidere sulla salute o sul benessere degli animali. Pertanto, tale principio non escluderebbe la possibilità di adottare misure che possano, in definitiva, esporre a trattamenti dolorosi gli animali oppure incidere sul loro benessere, ma richiederebbe di ponderare quest'ultimo con l'interesse perseguito, dato che il principio ispiratore consisterebbe nel non incidere sulla salute degli animali e che lo scopo perseguito non può prevalere sul benessere degli animali senza che ciò sia giustificato.

52 Il principio del benessere degli animali non sarebbe stato preso in considerazione quando fu adottata la direttiva 90/423, che, statuendo il divieto di vaccinazione preventiva, avrebbe avuto come obiettivo soltanto la redditività economica degli allevamenti. Il terzo 'considerando' di tale direttiva riguarda il rischio connesso tanto alla manipolazione del virus in laboratorio quanto all'uso del vaccino nell'ipotesi in cui i procedimenti di inattivazione non riuscissero ad assicurarne l'innocuità. Tuttavia, secondo la sig.ra Jippes e a., ciò concernerebbe soltanto le disposizioni dell'art. 13 della direttiva 85/511 relative alla manipolazione dei virus a fini di ricerca, al deposito dei vaccini e al riconoscimento degli stabilimenti e laboratori autorizzati a manipolare i virus aftosi a fini di ricerca o di fabbricazione dei vaccini.

53 Neppure il principio di proporzionalità sarebbe stato rispettato quando fu adottata la direttiva 90/423 in quanto l'obiettivo di lotta contro l'afta epizootica

avrebbe potuto essere conseguito attraverso una misura meno radicale del divieto di vaccinazione combinato con l'abbattimento degli animali contaminati e sospetti. Infatti, secondo la sig.ra Jippes e a., la vaccinazione preventiva è senza dubbio il modo più efficace di impedire qualsiasi ulteriore diffusione del virus dell'afta epizootica.

54 La sig.ra Jippes e a. aggiungono che, anche se il benessere degli animali dovesse essere preso in considerazione a titolo di semplice interesse nel contesto delle scelte di politica generale, e non a titolo di principio generale di diritto, si giungerebbe al medesimo risultato in quanto il diniego di prendere in considerazione un siffatto interesse violerebbe il protocollo.

55 I governi che hanno presentato osservazioni, il Consiglio e la Commissione chiariscono in via preliminare le caratteristiche dell'afta epizootica e i rischi che essa comporta. Si tratterebbe, per gli animali, di una malattia grave che causa vesciche dolorose nella bocca e negli interstizi delle estremità, nonché febbre, e che può portare alla morte specialmente gli animali giovani. Il virus sarebbe molto resistente e si diffonderebbe facilmente attraverso gli animali vivi contaminati, la carne, il latte, o il foraggio. Esso si propagherebbe altresì attraverso gli animali di altre specie, gli esseri umani, le merci e il vento. L'OIE avrebbe collocato tale malattia in testa all'elenco A delle epizoozie contagiose che devono esserle notificate.

56 Tali governi, il Consiglio e la Commissione sostengono innanzi tutto che il metodo più efficace di lotta contro l'afta epizootica è dato da una politica di non vaccinazione combinata, in caso di comparsa di focolai, con un abbattimento sanitario che non esclude tuttavia una vaccinazione d'emergenza se le circostanze lo richiedono. La vaccinazione preventiva apporterebbe solo una sicurezza apparente, in quanto essa non avrebbe lo stesso effetto di eradicazione della non vaccinazione combinata con un abbattimento sanitario, ma consentirebbe alla malattia di perdurare allo stato endemico su un territorio. Infatti, la vaccinazione non sarebbe sempre efficace e potrebbe facilitare la diffusione della malattia.

D'altronde, gli animali vaccinati potrebbero trasmettere il virus nei giorni che seguono la vaccinazione, essere colpiti dalla malattia senza presentarne i sintomi o diventare portatori del virus e così rischiare di contaminare gli animali sani. Inoltre, occorrerebbe tenere conto dei rischi considerevoli connessi alla manipolazione del virus per la fabbricazione dei vaccini.

57 Attualmente, i test utilizzati non consentirebbero di distinguere gli animali infetti dagli animali vaccinati, circostanza che renderebbe impossibile l'individuazione e il controllo della malattia. Ciò spiegherebbe la distinzione operata dal codice zoosanitario tra i paesi indenni da afta epizootica in cui è praticata la vaccinazione e quelli in cui questa non viene praticata.

58 I governi che hanno presentato osservazioni, il Consiglio e la Commissione osservano poi che esistono sette tipi di virus nonché numerosi sottotipi, e che la vaccinazione deve essere ripetuta ogni sei mesi. Perché una politica di vaccinazione preventiva sia efficace nella Comunità, sarebbe necessario vaccinare 300 milioni di animali due volte all'anno utilizzando diversi vaccini che coprano tutti i tipi e sottotipi di virus. Le difficoltà logistiche e finanziarie sarebbero considerevoli.

59 Infine, gli Stati membri che praticassero la vaccinazione perderebbero il loro status di «paese indenne da afta epizootica in cui non viene praticata la vaccinazione» ai sensi del codice zoosanitario, fatto che avrebbe gravi conseguenze per quanto riguarda le esportazioni di animali e di prodotti da essi derivati verso i paesi terzi. Anche se uno soltanto fra loro praticasse la vaccinazione preventiva, tutti gli Stati membri ne subirebbero le conseguenze, in quanto la Comunità è spesso considerata come un insieme da parte dei paesi terzi. Il governo finlandese fa valere, a titolo di esempio, che la Finlandia, attualmente indenne dall'afta epizootica, ha visto le proprie esportazioni colpite a causa della reazione di taluni paesi terzi alla sopravvenuta crisi in alcuni Stati membri della Comunità.

60 Tenuto conto degli inconvenienti connessi alla vaccinazione preventiva, la politica di non vaccinazione combinata con un abbattimento sanitario sarebbe più efficace, meno costosa e imporrebbe minori restrizioni ai movimenti degli animali e dei prodotti da essi derivati.

61 La scelta di tale politica sarebbe stata compiuta nell'ambito dell'unificazione del mercato interno, al fine di evitare gli ostacoli agli scambi tra Stati membri risultanti dalle diverse politiche seguite precedentemente da questi ultimi. Il legislatore comunitario avrebbe preso in considerazione una relazione, che spiegava i vantaggi e gli inconvenienti di una politica di non vaccinazione, redatta dalla Commissione con l'aiuto di esperti degli Stati membri e di un sottogruppo del comitato scientifico veterinario che ha valutato le previsioni e i fattori di rischio. Secondo l'estratto di tale relazione menzionato dal Consiglio in udienza, tenuto conto del rischio insito nella manipolazione del virus per la vaccinazione, una politica di vaccinazione provocherebbe un maggiore numero di focolai di afta epizootica rispetto alla politica inversa.

62 Per quanto riguarda l'esame della validità dell'art. 13 della direttiva 85/511, i governi che hanno presentato osservazioni, il Consiglio e la Commissione ricordano l'ampio potere discrezionale del legislatore comunitario in materia di politica agricola comune.

63 La Commissione contesta la sussistenza di un principio di benessere degli animali alla luce del quale dovrebbe essere esaminata la validità dell'art. 13 della direttiva 85/511. Esisterebbero diverse norme sostanziali relative al benessere degli animali e la Corte avrebbe tenuto conto di tale fattore, in particolare nella sua giurisprudenza relativa alle restrizioni della libera circolazione delle merci giustificate per via della protezione della salute e della vita degli animali. Tuttavia, il benessere degli animali non sarebbe ricompreso tra gli obiettivi del Trattato CE, così come ricorda espressamente il quarto 'considerando' della decisione del Consiglio 78/923/CEE, relativa alla conclusione della Convenzione. Nessun principio di benessere degli animali risulterebbe dalle fonti indicate dalla signora Jippes e a. Così, la dichiarazione n. 24 e il protocollo imporrebbero

soltanto di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, ma ciò non sarebbe sufficiente per individuare in tali disposizioni l'espressione di un principio generale di diritto comunitario.

64 Il governo olandese precisa a tale riguardo che il protocollo è posteriore all'adozione della direttiva 90/423. D'altronde, tale protocollo non esprimerebbe un principio di applicazione generale in quanto prevede la presa in considerazione del benessere degli animali soltanto nell'ambito di quattro settori di attività degli Stati membri e della Comunità. Inoltre, esso non imporrebbe alcun principio di contenuto omogeneo nei diversi Stati membri poiché prevede il rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e delle consuetudini di questi ultimi per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

65 I governi che hanno presentato osservazioni, il Consiglio e la Commissione ritengono che la politica di non vaccinazione non sia comunque in contrasto con la protezione degli animali dal momento che è il metodo più efficace per lottare contro l'afta epizootica. Sarebbe infatti necessario prendere in considerazione lo stato sanitario della generalità degli animali della Comunità e non quello dei sei animali della sig.ra Jippes. Inoltre, gli animali verrebbero abbattuti conformemente alle norme in vigore per la protezione degli animali.

66 La politica di non vaccinazione non sarebbe contraria al principio di proporzionalità. Il governo olandese ricorda a tale riguardo che, nell'ambito dell'esame della validità di una disposizione comunitaria rispetto al principio di proporzionalità, deve essere preso in considerazione l'interesse della Comunità e non l'interesse di uno Stato membro in particolare. La densità degli animali nei Paesi Bassi non può pertanto essere un elemento da prendere in considerazione, contrariamente a quanto lascerebbe intendere il College van Beroep voor het bedrijfsleven nell'ordinanza di rinvio.

67 La finalità perseguita dalla politica di non vaccinazione e di abbattimento sanitario sarebbe quella di combattere e di eradicare l'afta epizootica sul territorio della Comunità, al fine di migliorare lo stato sanitario del bestiame per assicurare una migliore redditività dell'allevamento. In sé, tale finalita riguarderebbe altresì il benessere degli animali.

68 La politica scelta per perseguire tale finalità sarebbe adeguata in quanto dagli studi scientifici risulta che la non vaccinazione combinata con l'abbattimento sanitario è il metodo più efficace per eradicare l'afta epizootica. Al contrario, la vaccinazione preventiva non eliminerebbe i pericoli della contaminazione né a breve né a lungo termine e non consentirebbe, comunque, di evitare misure di abbattimento sanitario in caso di comparsa di focolai nonché restrizioni sostanziali relativamente alla circolazione degli animali, delle persone e delle merci. Il Consiglio precisa che la politica di non vaccinazione ha dato i suoi frutti in quanto, dopo l'entrata in vigore della direttiva 90/423, i focolai sono divenuti rari ed è stato possibile controllarli.

69 Il Consiglio e la Commissione ritengono inoltre che il carattere proporzionato del divieto di vaccinazione risulti altresì dal fatto che non si tratta di un divieto assoluto, nei limiti in cui ad esso si può derogare in casi estremi, quando le circostanze richiedono di autorizzare la vaccinazione di emergenza.

70 Infine, il governo irlandese ricorda che, in occasione dell'esame di una normativa comunitaria alla luce del principio di proporzionalità, la Corte ha riconosciuto che siffatta normativa poteva provocare danni a soggetti che non avevano alcuna responsabilità riguardo alla situazione che aveva condotto all'adozione della detta normativa, ma che l'importanza degli obiettivi perseguiti da quest'ultima era tale da giustificare delle conseguenze negative, anche di un certo peso, per talune persone (sentenza 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, punti 22 e 23). Nel caso di specie, tenuto conto del fatto che si tratta di una malattia animale virulenta che può provocare un disastro economico non solo nei settori agricoli e rurali, ma anche in altri settori economici come il turismo, la politica di abbattimento non può essere considerata una risposta sproporzionata.

Giudizio della Corte

La presa in considerazione del benessere degli animali

71 In via preliminare, occorre ricordare che il fatto di assicurare il benessere degli animali non rientra tra gli obiettivi del Trattato, così come sono definiti all'art. 2 CE, e che tale esigenza non è menzionata all'art. 33 CE, che descrive le finalità della politica agricola comune.

72 È quanto precisato dal quarto 'considerando' della decisione del Consiglio 78/923/CEE, relativa alla conclusione della Convenzione, secondo cui «la protezione degli animali non costituisce di per sé uno degli obiettivi della Comunità».

73 Per quanto riguarda il protocollo, dal suo stesso testo risulta che esso non stabilisce un principio generale di diritto comunitario di contenuto così preciso da vincolare le istituzioni della Comunità. Infatti, pur prescrivendo di «tenere pienamente conto» delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, esso tuttavia limita tale obbligo a quattro settori specifici dell'attività della Comunità prevedendo nel contempo il rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e delle consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

74 Un principio generalmente applicabile non può neppure essere dedotto dalla Convenzione che, come la Corte ha precisato nella sentenza Compassion in World Farming, citata, non contiene un obbligo chiaro, preciso e incondizionato, né dalla dichiarazione n. 24, superata dal protocollo e redatta in modo meno vincolante di quest'ultimo.

75 Allo stesso modo l'art. 30 CE si riferisce alla «vita degli (...) animali» soltanto in quanto eccezione al divieto di misure di effetto equivalente e non risulta dalla giurisprudenza della Corte che quest'ultima abbia ammesso qualsiasi giustificazione basata sul tale disposizione (sentenze 23 maggio 1990, causa C-168/89, Van den Burg, Racc. pag. I-2143; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553; Compassion in World Farming, citata, nonché 11 maggio 1999, causa C-350/97, Monsees, Racc. pag. I-2921).

76 Infine, se è vero che esiste un certo numero di disposizioni di diritto derivato relative al benessere degli animali, nemmeno da queste possono però trarsi indicazioni che consentano di ritenere che la necessità di badare al benessere degli animali debba essere considerata un principio generale di diritto comunitario.

77 Viceversa, la Corte ha, in più occasioni, constatato l'interesse che la Comunità rivolge alla salute e alla protezione degli animali (sentenze 1° aprile 1982, cause riunite 141/81 - 143/81, Holdijk e a., Racc. pag. 1299; 23 febbraio 1988, causa 131/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 905, e 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133; v., altresì, sentenze Hedley Lomas e Compassion in World Farming).

78 Così, la Corte ha dichiarato, al punto 17 della sentenza Regno Unito/Consiglio, che «il perseguimento delle finalità della politica agricola comune (...) non può prescindere da esigenze di interesse generale, come la tutela (...) della salute o della vita (...) degli animali, esigenze di cui le istituzioni comunitarie devono tener conto nell'esercizio delle loro competenze»

79 Il protocollo ha precisamente inteso rinforzare l'obbligo di prendere in considerazione la salute e la protezione degli animali quando ha imposto di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, in particolare in materia di politica agricola comune, pur riconoscendo che attualmente esistono

ancora differenze tra le normative degli Stati membri e sensibilità diverse all'interno di questi ultimi. Il rispetto di tale obbligo può essere verificato in particolare nell'ambito del controllo della proporzionalità della misura.

Il principio di proporzionalità

80 In via preliminare, occorre ricordare che il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 34 CE - 37 CE gli attribuiscono. Conseguentemente, il controllo giurisdizionale deve limitarsi ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere ovvero che l'autorità in questione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punti 8 e 14).

81 Per quanto riguarda il controllo di proporzionalità, occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non eccedano i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze Fedesa e a., citata, punto 13, e 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 41).

82 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione di un siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v. sentenze citate Fedesa e a., punto 14, e Crispoltoni e a., punto 42).

83 Così, non si tratta di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo.

84 Si deve inoltre ricordare che la validità di un atto comunitario non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati. Quando il legislatore comunitario deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in tal senso, sentenze Crispoltoni, citata, punto 43, e sentenza 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punto 49).

85 Nell'ambito dell'esame dei vincoli connessi alle diverse possibili misure, occorre verificare se il legislatore comunitario abbia pienamente tenuto conto delle esigenze in materia di benessere degli animali.

86 A tale riguardo, per quanto riguarda gli elementi di cui disponeva il Consiglio al momento dell'adozione della politica di non vaccinazione, dal terzo 'considerando' della direttiva 90/423 risulta che quest'ultima è stata adottata sulla base di uno studio della Commissione. Tale studio, realizzato nel 1989, prendeva in considerazione gli aspetti sanitari e finanziari dei diversi sistemi di lotta contro l'afta epizootica, nonché le loro conseguenze in termini di esportazioni e di realizzazione del mercato interno. Al termine di un bilancio costi-benefici, esso concludeva a favore di una politica di non vaccinazione, conclusione che il Consiglio ha fatto propria nella direttiva 90/423.

87 Come risulta dal detto studio e come è stato sostenuto dinanzi alla Corte, qualora siano individuati focolai di asta epizootica, la vaccinazione preventiva non consente l'eradicazione della malattia poiché, in particolare, gli animali vaccinati possono risultare portatori del virus e contaminare gli animali sani. D'altronde, l'impossibilità, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, di distinguere gli

animali vaccinati dagli animali malati non consente un controllo effettivo dell'evoluzione dell'epizoozia.

88 È stato altresì precisato dinanzi alla Corte che, secondo tale studio, anche in assenza di focolai, è impossibile garantire che il virus sia assente da una popolazione vaccinata. Per tale ragione il codice zoosanitario prevedrebbe norme di controllo più severe per gli animali e i prodotti provenienti da un paese o da una zona indenne da afta epizootica in cui viene praticata la vaccinazione rispetto agli animali e ai prodotti provenienti da un paese o da una zona in cui non viene praticata la vaccinazione.

89 Indipendentemente da tali giustificazioni di ordine sanitario, tale studio evidenziava d'altronde che una politica di vaccinazione preventiva, diretta a proteggere la generalità degli animali della Comunità, avrebbe un costo finanziario e degli svantaggi in termini di controlli che sarebbero di gran lunga maggiori rispetto al costo e agli svantaggi connessi ad una politica di non vaccinazione, tenuto conto del numero di animali da vaccinare, della molteplicità dei tipi di virus e della frequenza delle vaccinazioni da effettuare.

90 Inoltre, il Consiglio ha potuto tenere conto delle ripercussioni economiche di una politica di vaccinazione in termini di esportazione di animali e di prodotti da essi derivati verso i paesi terzi. Dal momento che un gran numero di paesi terzi si conformano alle raccomandazioni contenute nel codice zoosanitario, la scelta di una politica di vaccinazione da parte di uno Stato ha l'effetto di limitare le possibilità di esportazione degli allevatori e dei produttori di tale Stato.

91 Infine, l'adozione di una politica di non vaccinazione comune alla totalità degli Stati membri era diretta a garantire la libera circolazione delle merci nel mercato interno sulla base di un elevato livello sanitario.

92 Al contrario, non è accertato che una politica di vaccinazione preventiva avrebbe avuto l'effetto di ridurre il numero di focolai di afta epizootica.

93 Allo stesso modo, non è accertato che una siffatta politica avrebbe consentito di ridurre il ricorso all'abbattimento sanitario, al momento della comparsa di focolai di afta epizootica, nonché le restrizioni ai movimenti degli animali, degli uomini e delle merci. Secondo un'opinione scientifica ben consolidata, tali misure rimangono le più efficaci per lottare contro l'afta epizootica, che il bestiame sia vaccinato o meno. Occorre a tale riguardo osservare che le restrizioni ai movimenti e la soppressione, in loco e senza indugio, degli animali infetti sono misure che erano già imposte dagli artt. 4 e 5 della direttiva 85/511, disposizioni che non sono state modificate dalla direttiva 90/423.

94 Ne consegue che il rischio di una perturbazione della vita economica e sociale, sottolineato dal giudice del rinvio, non sarebbe stato necessariamente inferiore nel caso di una politica di vaccinazione preventiva rispetto al caso di una politica di non vaccinazione.

95 Da tali elementi risulta che, quando ha adottato la politica di non vaccinazione, il Consiglio ha proceduto ad una valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti del sistema che si doveva attuare e che tale politica, corrispondente alle raccomandazioni dell'OIE e alla pratica di diversi paesi nel mondo, non era ad ogni modo manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo di lotta contro l'afta epizootica.

96 Occorre inoltre prendere in considerazione il fatto che il divieto della vaccinazione preventiva generalizzata non osta a che, quando le circostanze lo richiedano, si proceda ad una vaccinazione d'emergenza selettiva e adeguata alle necessità di una particolare situazione.

97 Non è corretto asserire che tale politica non abbia tenuto conto della protezione e della salute degli animali. Infatti, il suo obiettivo era di migliorare lo stato sanitario della generalità del bestiame preservando gli animali da una malattia particolarmente temuta.

98 Occorre d'altronde osservare che la presa in considerazione dell'interesse comunitario da parte del legislatore comunitario al momento dell'instaurazione della sua politica di lotta contro l'afta epizootica non gli ha impedito di tenere conto della situazione particolare di taluni Stati membri, così come la densità degli animali nei Paesi Bassi. Infatti, il grado di concentrazione degli animali in talune regioni è un elemento che, secondo l'art. 13, n. 3, della direttiva 85/511, deve essere preso in considerazione al momento dell'adozione di una decisione di effettuare la vaccinazione d'emergenza.

99 Al contrario, se tale politica fa sì che animali appartenenti ad un privato oppure ad un gruppo determinato di allevatori non possano essere vaccinati preventivamente, per quanto ciò sia spiacevole, tuttavia non ne consegue che essa debba essere rimessa in discussione in ragione della situazione specifica del detto privato oppure del detto gruppo. Infatti, spettava al Consiglio prendere in considerazione lo stato generale della totalità del bestiame piuttosto che quello di qualche animale specifico. Nel presente caso le esigenze di cui si doveva tener conto nel contemperamento dei contrapposti interessi giustificavano una valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti dei provvedimenti da adottare (v., in tal senso, sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, Balkan, Racc. pag. 1091, punto 22).

100 Conseguentemente, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale attrbuito al Consiglio in materia di politica agricola comune, si deve giungere alla conclusione che il divieto di vaccinazione preventiva, previsto all'art. 13 della direttiva 85/511, non eccede i limiti di quanto è idoneo e necessario alla realizzazione dello scopo perseguito dalla normativa comunitaria.

101 Da quanto precede risulta che l'esame della prima questione non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 13 della direttiva 85/511.

Sulla validità della decisione 2001/246, modificata

102 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se la decisione 2001/246, modificata, sia invalida perché in contrasto con il diritto comunitario, in particolare per il fatto che le condizioni a cui è subordinata la vaccinazione preventiva, di cui all'art. 1, punto 1, della decisione 2001/279, violerebbero il principio di proporzionalità.

103 La sig.ra Jippes e a. ritengono che le decisioni 2001/246 e 2001/279 siano state ispirate soltanto dagli interessi degli allevatori di bestiame e non abbiano assolutamente preso in considerazione il benessere degli animali. Tali decisioni sarebbero pertanto in contrasto con il principio del benessere degli animali e con il protocollo.

104 Le dette decisioni violerebbero altresì il principio di proporzionalità. La sig.ra Jippes e a. fanno valere in modo particolare che la vaccinazione profilattica avrebbe potuto essere combinata con misure restrittive meno radicali di quelle previste all'allegato II della decisione 2001/246, modificata, senza incidere sugli interessi degli esportatori di bestiame olandesi. Ad esempio, si sarebbe potuto subordinarla alla condizione di limitare i movimenti degli animali vaccinati all'interno di luoghi preventivamente comunicati, per un periodo di un anno, e, in ogni caso, di non condure gli stessi in un altro Stato membro. Allo stesso modo, la zona geografica interessata dalla vaccinazione profilattica sarebbe inutilmente limitata, mentre la concentrazione degli animali nei Paesi Bassi è molto alta e l'autorizzazione alla vaccinazione profilattica nella zona in questione mette già a rischio le esportazioni a causa della perdita dello status sanitario di paese indenne senza vaccinazione, ai sensi del capitolo 2.1.1. del codice zoosanitario.

105 La sig.ra Jippes e a. fanno valere che sarebbe stato possibile consentire le esportazioni di animali e di prodotti dai Paesi Bassi verso gli altri Stati membri a partire dalla scomparsa della malattia, a condizione che gli animali non fossero stati vaccinati o che i prodotti non provenissero da animali vaccinati. Misure di questo genere avrebbero consentito di somministrare la vaccinazione profilattica prendendo in considerazione l'interesse degli esportatori di bestiame olandesi poiché, secondo la sig.ra Jippes e a., la maggior parte delle esportazioni olandesi (circa il 90%) sarebbe realizzata verso gli altri Stati membri. Inoltre esse fanno valere che questi ultimi non perderebbero il loro status zoosanitario per il semplice fatto di importare prodotti che provengono da uno Stato membro in cui la vaccinazione viene praticata.

106 La sig.ra Jippes e a. ricordano d'altronde che esse hanno proposto che gli animali della sig.ra Jippes siano sottoposti a test prima della loro vaccinazione, per escludere qualsiasi rischio di contaminazione dovuta ad una presenza asintomatica del virus negli animali anteriormemte alla vaccinazione. Gli animali potrebbero altresì rimanere confinati per il numero di giorni necessario affinché il vaccino faccia effetto.

107 La sig.ra Jippes e a. sostengono inoltre che la decisione 2001/279 viola il principio di uguaglianza in quanto soltanto gli allevatori dei dintorni di Oene sono autorizzati a vaccinare i loro animali, mentre, considerata la rapidità di diffusione del virus, gli animali della sig.ra Jippes sono a rischio quanto quelli dei detti allevatori. Esse ritengono allo stesso modo che, se la vaccinazione degli animali di specie protette è autorizzata, la vaccinazione degli animali della sig.ra Jippes dovrebbe esserlo altrettanto.

108 La Commissione ricorda che, in questa materia, essa dispone di un potere discrezionale e che, pertanto, l'esame della Corte è limitato ad un controllo ristretto delle misure adottate.

109 Il governo olandese e la Commissione ritengono che le decisioni 2001/246 e 2001/279 non siano misure manifestamente sproporzionate rispetto all'obiettivo

perseguito. Dal preambolo della decisione 2001/246 e dal punto 3 del preambolo della decisione 2001/279 risulterebbe che la Commissione ha tenuto conto della situazione epidemiologica e dell'alta densità di animali sensibili nei Paesi Bassi.

110 Il detto governo e la Commissione precisano che le condizioni della vaccinazione d'emergenza, soppressiva e profilattica, enunciate nelle dette decisioni, sono conformi agli orientamenti indicati dal comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali nella sua relazione sulla strategia relativa alla vaccinazione d'emergenza contro l'afta epizootica. Per quanto riguarda la durata delle restrizioni, la relazione medesima sarebbe basata sulle disposizioni del codice zoosanitario.

111 Lo stesso governo e la Commissione sostengono che la vaccinazione profilattica prevista dalla decisione 2001/279 è una vaccinazione «ad anello» intorno ai focolai di afta epizootica, che deve servire da «tagliafuoco» alla diffusione del virus. Se questa vaccinazione è stata riservata agli animali della specie bovina, ciò è dovuto al fatto che soltanto nella carne di tale specie il virus dell'afta epizootica può essere inattivato. In quanto al termine di dodici mesi necessario per recuperare lo status di paese indenne da afta epizootica in cui non viene praticata la vaccinazione, esso sarebbe giustificato dal fatto che deve essere sufficientemente lungo affinché gli animali possano figliare vitelli che non hanno sviluppato anticorpi contro il virus.

112 Secondo la Commissione, la zona nella quale viene autorizzata la vaccinazione profilattica, pur essendo più vasta della zona di vaccinazione soppressiva, sarebbe limitata geograficamente, in quanto, tenuto conto dell'importanza delle condizioni restrittive, raccomandate dal comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali nella sua relazione, che devono applicarsi in tale zona per ragioni veterinarie, era opportuno evitare di perturbare la vita economica e sociale più di quanto fosse strettamente necessario. Inoltre, la Commissione doveva prendere in considerazione l'interesse generale di tutti gli allevatori della Comunità. Ora, maggiore è la zona in cui la vaccinazione profilattiva viene autorizzata, minore è

la possibilità che i paesi terzi accettino la «regionalizzazione» della Comunità, cioè la sua ripartizione in regioni in modo tale che le regioni non colpite dall'afta epizootica possano mantenere, negli scambi internazionali, il loro status di zona indenne da afta epizootica in cui non viene praticata la vaccinazione.

Giudizio della Corte

Il principio di proporzionalità

113 Per controllare se la Commissione ha rispettato il principio di proporzionalità nell'esercizio dei poteri che le sono attribuiti dagli artt. 13, n. 3, della direttiva 85/511 e 10, n. 4, della direttiva 90/425 qualora si manifesti una zoonosi come l'afta epizootica, è necessario verificare se i mezzi da essa utilizzati siano idonei a realizzare l'obiettivo contemplato e non eccedano quanto è necessario per raggiungerlo.

114 Le decisioni 2001/246 e 2001/279 tengono conto delle raccomandazioni formulate dal comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali nella sua relazione. In quest'ultima il comitato descrive i vantaggi e gli inconvenienti della vaccinazione e precisa un certo numero di criteri che consentono di determinare in quali circostanze i vantaggi della vaccinazione sono maggiori degli inconvenienti.

115 Tale comitato ricorda le difficoltà connesse alla trasmissibilità del virus attraverso gli animali vaccinati e all'impossibilità di distinguere gli animali malati dagli

animali vaccinati. Esso conclude che, per tali ragioni, l'estensione della zona di vaccinazione profilattica deve essere la più limitata possibile e chiaramente determinata. Esso descrive inoltre le restrizioni alle quali dovranno essere sottoposti gli animali vaccinati, la carne e i prodotti da essi derivati.

116 Dalle decisioni 2001/246 e 2001/279 e dalla detta relazione risulta che, contrariamente a quanto sostengono la sig.ra Jippes e a., le ragioni sanitarie sono state predominanti nella decisione di procedere alla vaccinazione profilattica e nella scelta della localizzazione della zona di vaccinazione. Autorizzare qualsiasi richiedente a vaccinare animali di sua proprietà che si trovino al di fuori di tale zona rischierebbe di ridurre il controllo dell'andamento della malattia sul territorio e di aumentare il rischio di contagio.

117 Inoltre, la manipolazione del vaccino comporta rischi che giustificano in particolare l'indicazione, al punto 6.3 degli allegati I e II della decisione 2001/246, modificata, secondo cui, per quanto riguarda l'esecuzione della campagna di vaccinazione, «devono essere applicate le misure necessarie per evitare la possibile diffusione del virus».

118 Tenuto conto di tali elementi, occorre dichiarare che la detta decisione tiene conto della protezione e del benessere degli animali poiché è diretta a controllare l'estensione dell'afta epizootica e ad eradicare l'epizoozia il più rapidamente possibile.

119 Per quanto riguarda le restrizioni alla circolazione degli animali, della carne e dei prodotti da essi derivati, esse prendono in considerazione le esigenze del codice zoosanitario e sono necessarie in ragione degli inconvenienti e dei rischi generati dalla vaccinazione. Esse mirano in particolare a permettere di distinguere gli animali vaccinati da quelli che non lo sono nonché la carne e i prodotti derivati da

tali due categorie di animali, in modo che le ripercussioni della crisi sul commercio con i paesi terzi siano quanto più limitate possibile.

120 A tale riguardo occorre tenere conto del fatto che l'allevamento è la fonte di reddito di un gran numero di persone nella Comunità e che tutti gli esportatori di quest'ultima hanno interesse non soltanto a che la lotta contro l'afta epizootica sia condotta nel modo più rapido ed efficace possibile, ma anche a che i focolai di afta epizootica e le zone di vaccinazione profilattica restino circoscritte, per non compromettere lo status zoosanitario, ai sensi del codice zoosanitario, dello Stato membro colpito né il livello sanitario della totalità del bestiame della Comunità come percepito dai paesi terzi.

121 La sig.ra Jippes e a. hanno suggerito di subordinare la vaccinazione degli animali della sig.ra Jippes ad un certo numero di condizioni, come i test di individuazione e un isolamento durante il periodo di incubazione del vaccino. Tuttavia, tenendo conto del fatto che diverse persone potrebbero chiedere l'autorizzazione a vaccinare i loro animali a tali condizioni, occorre sottolineare che la verifica del rispetto di tali condizioni richiederebbe l'attuazione di misure di controllo di ampia portata, mentre tutte le risorse disponibili devono essere impiegate per la lotta contro i focolai di malattia. Inoltre, indipendentemente dal fatto che le zone di sorveglianza istituite intorno agli animali vaccinati perturberebbero seriamente la vita economica e sociale delle zone interessate, tali zone non garantirebbero l'assenza di contagio degli animali nel corso del periodo di incubazione del vaccino, tenuto conto della diffusione estremamente rapida del virus e del grande numero di vettori di quest'ultimo.

122 Tenuto conto di tali circostanze, occorre dichiarare che la decisione 2001/246, modificata, era idonea a realizzare l'obiettivo contemplato e non eccedeva quanto era necessario per raggiungerlo e che, pertanto, non viola il principio di proporzionalità, in particolare per il fatto che essa limita geograficamente la zona in cui poteva essere somministrata la vaccinazione profilattica e prescrive restrizioni alla circolazione degli animali vaccinati, della carne e dei prodotti da essi derivati.

Il fondamento giuridico della decisione 2001/246

123 D'altronde, e per rispondere al giudice del rinvio che domanda quale sia la base giuridica della decisione 2001/246 quando prevede l'abbattimento di animali già vaccinati, occorre ricordare che tale decisione è basata sulla direttiva 90/425 e, segnatamente, sul suo art. 10, così come sulla direttiva 85/511 e, in particolare, sul suo art. 13, n. 3.

124 L'abbattimento preventivo degli animali che si trovano in un'azienda in cui sono stati scoperti uno o più animali infetti nonché nelle aziende situate nelle immediate vicinanze che lascino temere l'eventualità di una contaminazione è prescritto dall'art. 5 della direttiva 85/511.

125 Per quanto riguarda la vaccinazione d'emergenza, essa è espressamente prevista all'art. 13, n. 3, della direttiva 85/511, senza che tale disposizione limiti i motivi che possono giustificare la vaccinazione o vieti l'abbattimento degli animali sensibili anche se vaccinati.

126 Infine, l'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 prevede che, in casi di zoonosi o di malattia che possano comportare gravi rischi per gli animali, la Commissione adotti le misure necessarie.

127 Occorre dichiarare che tali disposizioni costituivano una base giuridica adeguata perché la Commissione fosse competente ad adottare la decisione 2001/246.

Il principio di parità di trattamento

128 La sig.ra Jippes e a. deducono il motivo tratto dalla violazione del principio di eguaglianza, sulla base del fatto che alla signora Jippes non viene concessa l'autorizzazione a vaccinare i suoi animali mentre la vaccinazione di protezione viene autorizzata nel perimetro di Oene e che è possibile vaccinare gli animali dei giardini zoologici.

129 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, il principio generale di uguaglianza, che è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario, impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento non sia obiettivamente giustificata (v., in particolare, sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 13, e 19 novembre 1998, Regno Unito/ Consiglio, citata, punto 97).

130 A tale riguardo occorre dichiarare che le situazioni alle quali si riferiscono la signora Jippes e a. non sono paragonabili e che, anche ammettendo che lo siano, le misure adottate dalla Commissione sono, in ogni caso, obiettivamente giustificate.

131 Per quanto riguarda gli animali che si trovano nella zona situata nel perimetro di Oene, è stato precisato, al punto 111 della presente sentenza, che la vaccinazione profilattica che viene loro somministrata deve servire da «tagliafuoco», al fine di evitare la diffusione del virus presente nei focolai situati in tale agglomerazione. Tuttavia, se una siffatta vaccinazione può avere tale effetto in una zona in cui il virus è comunque presente, essa potrebbe favorire la diffusione del virus se fosse praticata in altre regioni ancora indenni.

132 Ne consegue che la vaccinazione dei detti animali è obiettivamente giustificata dalla localizzazione delle aziende in cui essi si trovano e dall'obiettivo di lotta contro l'estensione dei focolai di afta epizootica.

133 Per quanto riguarda gli animali dei giardini zoologici che eventualmente possono essere soggetti ad una vaccinazione d'emergenza, occorre osservare che essi sono definiti dalla decisione della Commissione 11 aprile 2001, 2001/303/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nelle specie in via di estinzione in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511/CEE (GU L 104, pag. 3). Ai sensi dell'art. 1 di tale decisione, l'espressione «specie in via di estinzione» designa «gli animali (...) estinti allo stato brado, a grave rischio di estinzione, in via di estinzione e vulnerabili dell'attuale Lista rossa delle specie minacciate dell'IUCN — Unione mondiale per la conservazione della natura e delle sue risorse».

134 Ne consegue che si tratta di animali che non si trovano in una situazione paragonabile a quelli della sig.ra Jippes, dato che non è stato fatto valere che gli animali di quest'ultima appartengano ad una specie in via di estinzione.

135 Conseguentemente, il motivo tratto dalla violazione del principio di parità di trattamento è infondato.

136 Da quanto precede risulta che l'esame della seconda questione non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità della decisione 2001/246, modificata.

Sulle spese

137 Le spese sostenute dai governi olandese, danese, ellenico, irlandese, italiano e finlandese, nonché dal Consiglio e 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 College van Beroep voor het bedrijfsleven con ordinanza 26 aprile 2001, dichiara:

1) **L'esame della prima questione non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 13 della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce le misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE.**

2) **L'esame della seconda questione non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità della decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511/CEE, come modificata dalla decisione della Commissione 5 aprile 2001, 2001/279/CE.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Jann Sevón Schintgen

Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 luglio 2001.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias