CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 30 gennaio 2003 [1]

I — Introduzione e contesto normativo

1. Ancora una volta, la Corte è invitata a pronunciarsi su un problema legato all'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE») e alle misure adottate dalla Comunità per far fronte ai gravi problemi per la salute umana e animale provocati da tale malattia. Ho già avuto occasione di esporne alla Corte l'ambito fattuale e scientifico [2], che attualmente le è certo ben noto.

2. Nel caso di specie, siamo in presenza di un ricorso di annullamento proposto dalla Repubblica francese nei confronti della decisione della Commissione 25 luglio 2001, 2001/577/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo nel quadro del regime di esportazione su base cronologica a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE della Commissione [3] (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

3. Secondo i criteri dell'OIE (Organizzazione internazionale delle epizoozie), criteri ripresi dalla normativa comunitaria, il Portogallo presenta un'alta densità di BSE. Per tale ragione la Commissione ha adottato, il 18 novembre 1998, la decisione 98/653/CE, recante misure d'emergenza rese necessarie dall'insorgere di casi d'encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo [4], che stabilisce, in particolare, al suo art. 4, quanto segue:

«Il Portogallo provvede affinché sino al 1° agosto 1999 non siano spediti dal proprio territorio verso altri Stati membri o paesi terzi, qualora siano stati ottenuti da animali macellati in Portogallo:

a) carni;

b) prodotti che possono entrare nella catena alimentare umana o animale;

1 — Lingua originale: il francese.

2 — V. le conclusioni da me presentate per la sentenza 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-9989, paragrafi 1-4).

3 — GU L 203, pag. 27.

4 — GU L 311, pag. 23.

c) materiali destinati ad essere impiegati in cosmetici, medicinali o dispositivi medici».

4. Ai sensi dell'art. 14 di tale decisione, la Repubblica portoghese doveva trasmettere ogni quattro settimane alla Commissione una relazione relativa all'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro le TSE (encefalopatie spongiformi trasmissibili) in conformità con le disposizioni comunitarie e nazionali, e ai risultati del programma di cui all'articolo 13.

5. L'art. 15 prevedeva che «la Commissione procede ad ispezioni comunitarie sul posto in Portogallo volte a quanto segue:

a) verificare l'applicazione della presente decisione, con particolare riguardo all'esecuzione dei controlli ufficiali;

b) esaminare gli sviluppi relativi all'incidenza della malattia e l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali, nonché procedere ad una valutazione dei rischi al fine di stabilire se sono stati adottati i provvedimenti idonei a fronteggiare ogni tipo di rischio».

6. L'embargo è stato prorogato fino al 1° febbraio 2000 con decisione della Commissione 28 luglio 1999, 1999/517/CE, che modifica la decisione 98/653/CE, recante misure d'emergenza rese necessarie dall'insorgere di casi d'encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo [5]. Tale decisione è stata oggetto di un ricorso di annullamento presentato dalla Repubblica portoghese, poi respinto dalla Corte [6].

7. L'embargo è stato poi prorogato con durata indeterminata, con decisione della Commissione 31 gennaio 2000, 2000/104/CE, che modifica la decisione 98/653, recante misure d'emergenza rese necessarie dall'insorgere di casi d'encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo [7].

8. Le condizioni della revoca dell'embargo sono state fissate con decisione della Commissione 18 aprile 2001, 2001/376/CE, concernente determinate misure rese necessarie dall'insorgere di casi di encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo e intese ad attuare un regime d'esportazione su base cronologica [8].

9. La genesi di tale decisione e il meccanismo da essa attuato sono ampiamente

5 — GU L 197, pag. 45.

6 — Sentenza della Corte 12 luglio 2001, causa C-365/99, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-5645).

7 — GU L 29, pag. 36.

8 — GU L 132, pag 17.

illustrati nei suoi 'considerando'. Questi ultimi espongono, tra l'altro, quanto segue:

«(6)Un'ispezione condotta dal 14 al 18 giugno 1999 in Portogallo dall'Ufficio alimentare e veterinario ha accertato il ritiro dal mercato delle partite esistenti e l'applicazione corretta dei controlli dell'efficacia del divieto sui mangimi.

(7) Il 4 dicembre 1998 è entrato in vigore in Portogallo il divieto di utilizzo di materiali specifici a rischio nell'alimentazione umana o nell'alimentazione animale. Tale divieto è stato prorogato conformemente alla decisione 2000/418/CE della Commissione, del 29 giugno 2000, che disciplina l'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili [9], quale modificata dalla decisione 2001/2/CE [10].

(8) Conformemente al piano nazionale d'eradicazione della BSE attuato in Portogallo, le coorti di nascita e la progenie di animali infetti saranno abbattute e distrutte.

(9) A partire dal 1° luglio 1999 è stato adottato in Portogallo un nuovo sistema nazionale centralizzato di identificazione e di registrazione dei bovini (SNIRB).

(10)Il Portogallo ha presentato alla Commissione il 3 dicembre 1999 una prima richiesta relativa ad un programma per l'esportazione su base cronologica, inteso ad autorizzare, a determinate condizioni, la spedizione di prodotti provenienti da animali nati dopo una certa data. Tali proposte tecniche sono state successivamente modificate e integrate il 18 febbraio, il 24 marzo, il 27 luglio e il 22 settembre. Le proposte modificate e integrate forniscono un quadro adeguato per consentire la spedizione e l'esportazione di prodotti derivati da bovini macellati in Portogallo.

(11)*Le misure volte all'attuazione di tale regime d'esportazione e d'abbattimento delle progenie* [11] saranno prese in esame dall'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione prima che sia dato inizio alla spedizione di carni e di prodotti a base di carne. Qualora i risultati di tale esame risultino soddisfacenti, la Commissione fisserà la data a partire dalla quale dare il via alle spedizioni».

10. L'art. 6 della decisione 2001/376 rinnova il divieto di esportare carni fresche

9 — GU L 158, pag. 76.
10 — GU L 1, pag. 21.
11 — Il corsivo è mio.

disossate, prodotti che possono entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché materiali destinati ad essere impiegati in cosmetici, medicinali o dispositivi medici.

11. L'art. 7 della decisione 2001/376 stabilisce, tuttavia, che il Portogallo può autorizzare la spedizione dal proprio territorio verso altri Stati membri o paesi terzi di aminoacidi, peptidi e sego ottenuti presso stabilimenti posti sotto sorveglianza veterinaria.

12. L'art. 11, n. 1, della decisione 2001/376 prevede inoltre che, in deroga all'art. 6, il Portogallo può autorizzare la spedizione verso altri Stati membri o paesi terzi di carni e prodotti alle condizioni di cui a diversi articoli della decisione nonché all'allegato IV di quest'ultima, intitolato «Programma per l'esportazione su base cronologica (Date-based export scheme — DBES)».

13. L'art. 11, nn. 1-4, della decisione 2001/376 stabilisce condizioni particolari relative ai macelli, ai laboratori di sezionamento, al magazzinaggio e al trasposto delle carni.

14. L'art. 12 della decisione 2001/376 prevede che le carni e i prodotti esportati nell'ambito del regime DBES devono essere marcati con un bollo supplementare distinto.

15. L'allegato IV della decisione 2001/376 fissa le condizioni generali del regime DBES e determina gli animali idonei ai fini di tale regime. Esso impone diverse misure specifiche quali controlli prima della macellazione, macellazione degli animali idonei ai fini del DBES soltanto in impianti di macellazione non utilizzati per l'abbattimento di bovini non idonei, controllo del sezionamento delle carni, condizioni di rintracciamento nonché identificazione delle carcasse riconosciute idonee ai fini del DBES.

16. L'art. 20 della decisione 2001/376 ribadisce l'obbligo, da parte delle autorità portoghesi, di presentare regolarmente relazioni alla Commissione, obbligo che compariva già nella decisione 98/653.

17. L'art. 21 della decisione 2001/376 dispone in particolare:

«La Commissione procede ad ispezioni comunitarie sul posto:

a) in Portogallo per verificare l'esecuzione dei controlli ufficiali riguardanti

ognuno dei prodotti di cui agli articoli 7 e 8 prima che possa cominciare o riprendere la spedizione di tali prodotti;

b) in Portogallo per verificare l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 12 e all'allegato IV prima che possa cominciare la spedizione dei prodotti di cui all'articolo 11;

c) in Portogallo per verificare l'applicazione delle disposizioni della presente decisione, in particolare riguardo all'esecuzione dei controlli ufficiali;

d) in Portogallo per esaminare gli sviluppi relativi all'incidenza della malattia, l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali, nonché procedere ad una valutazione dei rischi al fine di stabilire se siano stati adottati provvedimenti idonei a fronteggiare ogni tipo di rischio;

e) nello Stato membro di destinazione per verificare l'applicazione, se del caso, delle disposizioni di cui all'articolo 5 e all'allegato II, prima che possa cominciare la spedizione dei materiali di cui all'articolo 5».

18. L'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376 è così formulato:

«La Commissione, tenendo conto delle ispezioni di cui all'articolo 21, e dopo aver informato in merito gli Stati membri, fissa le date alle quali può cominciare o riprendere la spedizione di materiali o prodotti in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 5, 7 e 11».

II — La decisione impugnata

19. Il 25 luglio 2001 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, che fissa al 1° agosto 2001 la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo.

20. Tale decisione faceva seguito ad un certo numero di ispezioni comunitarie giudicate positive dalla Commissione. Infatti, il secondo e il terzo 'considerando' della decisione impugnata sono del seguente tenore:

«(2)Le ispezioni effettuate dai servizi della Commissione in Portogallo dal 14 al 18 maggio e dal 25 al 27 giugno 2001, intese in particolare a valutare il sistema di controlli veterinari di cui

agli articoli 11 e 12 e all'allegato IV della decisione 2001/376/CE, hanno evidenziato che le condizioni sono rispettate in misura soddisfacente.

(3) La Commissione ha presentato agli Stati membri riuniti nel comitato veterinario permanente i risultati delle ispezioni e le conseguenze che essa ne trae. La Commissione ha ricevuto dal Portogallo garanzie circa la piena applicazione e l'efficace attuazione della legislazione comunitaria in materia di sorveglianza ed eliminazione delle TSE, in aggiunta alle garanzie richieste nella relazione dell'ufficio alimentare e veterinario».

III — Conclusioni delle parti e interventi

21. Ritenendo che le condizioni di revoca dell'embargo sulla carne bovina portoghese non fossero soddisfatte, la Repubblica francese ha presentato un ricorso di annullamento della decisione impugnata.

22. La ricorrente conclude che la Corte voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

23. La convenuta conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

24. Con ordinanza del presidente della Corte 1° marzo 2002, la Repubblica portoghese è stata autorizzata ad intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della convenuta.

25. Con ordinanza del presidente della Corte 8 marzo 2002, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato autorizzato ad intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della Commissione. Tuttavia, alla luce delle memorie depositate dalle parti, il governo del Regno Unito ha fatto sapere di non avere nulla da aggiungere agli argomenti presentati dalla Commissione e di rinunciare a depositare anch'esso una memoria.

IV — Argomenti delle parti e valutazione

A — *Sull'onere della prova*

26. Il governo francese precisa di non contestare il principio della revoca dell'embargo, bensì la data stabilita per quest'ultima. Esso ricorda che tale revoca è una deroga a detto embargo per taluni prodotti e sostiene che spetta alla Commissione, che ha ritenuto soddisfatte le condizioni di tale deroga, dimostrare che queste lo fossero davvero.

27. Da parte sua, la Commissione sostiene che l'adozione di una tale decisione richiede un bilanciamento fra il principio di precauzione e quello di proporzionalità. Occorrerebbe, quindi, attenuare l'affermazione secondo la quale spetterebbe alla Commissione dimostrare che le condizioni di revoca dell'embargo fossero effettivamente soddisfatte. Peraltro, la decisione impugnata beneficerebbe, come ogni altro atto comunitario, della presunzione di legittimità. Si dovrebbe, quindi, applicare il principio procedurale secondo il quale l'onere della prova grava sulla ricorrente, nel caso di specie il governo francese.

28. A tal riguardo, è sufficiente constatare che il governo francese ha cercato di dimostrare, nel presente ricorso, che l'adeguamento della Repubblica portoghese alle condizioni di cui alla decisione 2001/376 non era realizzato alla data di adozione della decisione impugnata. Tale governo non contesta quindi l'applicabilità del principio actori incumbit probatio. Dobbiamo pertanto esaminare i motivi fatti valere dal governo francese per stabilire se esso sia riuscito a dimostrare la sua tesi.

B — *Primo motivo: violazione degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376 e errore manifesto di valutazione*

1. Argomenti delle parti

a) Argomenti del governo francese

29. Secondo il governo francese, la Commissione avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che le ispezioni effettuate in Portogallo avessero dimostrato che erano soddisfatte le condizioni della decisione 2001/376.

30. Per il governo francese, occorre interpretare i termini «tenendo conto delle ispezioni di cui all'articolo 21», che com-

paiono all'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376, nel senso che la revoca dell'embargo dipende dalla realizzazione e dai risultati delle ispezioni di cui all'art. 21.

31. Ebbene, sostiene il governo francese, la Commissione avrebbe adottato la decisione impugnata senza aver effettuato tutte le ispezioni di cui all'art. 21.

32. Infatti, in conformità del detto art. 21, tali ispezioni dovevano verificare:

— l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 11 e 12 e all'allegato IV della decisione 2001/376;

— l'applicazione delle disposizioni della decisione 2001/376, in particolare riguardo all'esecuzione dei controlli ufficiali, nonché

— gli sviluppi relativi all'incidenza della malattia, l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali, nonché procedere ad una valutazione dei rischi al fine di stabilire se siano stati adottati provvedimenti idonei a fronteggiare ogni tipo di rischio.

33. Secondo il governo francese, l'ultima relazione ispettiva dell'Ufficio alimentare e veterinario (in prosieguo: l'«UAV») ad esso comunicata prima della decisione impugnata è la relazione 25-27 giugno 2001, riguardante le condizioni generali di esportazione del programma DBES e, in particolare, l'autorizzazione degli stabilimenti, le mandrie ritenute idonee, i controlli nei macelli e nei laboratori di sezionamento nonché la certificazione e il trasporto. Per contro, tale relazione non conterrebbe alcun esame dell'incidenza della malattia e dell'attuazione delle disposizioni nazionali pertinenti e non procederebbe ad una valutazione dei rischi al fine di stabilire se siano stati adottati provvedimenti idonei a fronteggiare ogni tipo di rischio.

34. Ebbene, a parere del governo francese, le ispezioni riguardanti l'esecuzione dei controlli ufficiali [art. 21, lett. c)], nonché quelle riguardanti gli sviluppi della malattia e la valutazione dei rischi e dei provvedimenti adottati [art. 21, lett. d]), da effettuare in Portogallo, si aggiungono alle specifiche ispezioni da compiere ai fini del programma DBES. Questo sarebbe confermato dall'art. 22, n. 2, che non fa distinzioni fra le categorie d'ispezioni di cui deve tener conto la Commissione, nonché dal contenuto e dalla concatenazione dei 'considerando' della decisione 2001/376. L'ottavo e il nono 'considerando' ricorderebbero due condizioni preliminari al programma DBES: il piano nazionale portoghese d'eradicazione della BSE e il nuovo sistema di identificazione e di registrazione dei bovini. L'undicesimo 'considerando' imporrebbe all'UAV di esaminare sia le

misure di esecuzione del regime d'esportazione sia quelle di macellazione della progenie. Nell'ipotesi in cui tutti questi esami risultassero soddisfacenti, la Commissione sarebbe legittimata a fissare la data a partire dalla quale potranno cominciare le spedizioni.

35. Peraltro, in udienza, l'agente del governo francese ha ritenuto auspicabile che, nella fattispecie, il controllo del programma DBES andasse di pari passo con una valutazione più generale della situazione, consentendo, in particolare, di stabilire se, in buona fede, un animale sospetto non abbia potuto beneficiare dell'idoneità ai fini del programma DBES.

36. Per il governo francese, alla data in cui è stata depositata la relazione ispettiva, non erano ancora vigenti la normativa e la circolare relativa al manuale di applicazione del programma DBES, si attendevano ancora talune ispezioni dell'UAV e pertanto non erano state rispettate le disposizioni dell'art. 21, lett. c), della decisione 2001/376 per quanto concerne «l'esecuzione dei controlli ufficiali».

37. Il governo francese aggiunge che il periodo intercorso fra l'adozione della legislazione portoghese e la revoca dell'embargo non ha lasciato agli operatori economici il tempo materiale di familiarizzarsi con le procedure e le prassi del programma DBES. L'efficacia della procedura attuata non poteva quindi essere verificata né al momento dell'adozione della decisione impugnata né alla data fissata per la revoca dell'embargo.

38. Per quanto concerne gli accertamenti effettuati dalla Commissione in ordine all'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376, vale a dire, la verifica dell'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 11 e 12 e dell'allegato IV della medesima decisione, il governo francese rileva segnatamente i seguenti elementi:

— una lettera inviata l'11 giugno 2001 dalla Commissione alle autorità portoghesi dimostra chiaramente che il programma DBES non veniva ancora applicato a tale data e rivela numerosi punti deboli nel sistema di rintracciabilità a monte e a valle della macellazione, nel sistema di separazione assoluta delle procedure fra prodotti idonei e non idonei, nonché nell'assenza di ogni piano di allarme in caso di identificazione di un animale a rischio;

— la relazione sulla missione dell'UAV del 25-27 giugno 2001 si limita a ricordare le condizioni del programma DBES che devono essere formalizzate nel progetto di decreto e nel manuale del programma DBES, ma non contiene alcun elemento che consenta di affermare che i punti non conformi rilevati nella

lettera 11 giugno 2001 abbiano dato luogo a concrete misure correttive (in particolare le norme di rintracciabilità a monte e a valle).

39. Il governo francese evidenzia inoltre che la Commissione non ha comunicato gli atti normativi adottati dalle autorità portoghesi che consentono di verificare le date di pubblicazione e di diffusione. Inoltre, in assenza di ulteriore relazione ispettiva o di relazione mensile comunicata dalla Commissione, non era possibile valutare la conoscenza della normativa da parte delle autorità portoghesi incaricate dei controlli.

40. Il medesimo governo sostiene che la decisione impugnata è altresì invalida in quanto la Commissione non ha tenuto conto dell'esistenza o dell'assenza di misure di rintracciabilità negli altri Stati membri preliminarmente alla fissazione della data di revoca dell'embargo.

41. Esaminando gli accertamenti effettuati dalla Commissione in merito all'art. 21, lett. c), della decisione 2001/376 e, più in particolare, all'esecuzione dei controlli ufficiali, il governo francese ricorda l'importanza di tali controlli in quanto solo un'osservanza rigorosa del programma DBES consente l'eliminazione dei rischi.

42. Esso rileva in particolare che la relazione ispettiva del 14-18 maggio 2001 emetteva critiche riguardanti le farine animali e i materiali specifici a rischio specificati e formulava raccomandazioni. La relazione menzionava impegni assunti al riguardo dalle autorità portoghesi, ma nessun altro documento rivela se effettivamente siano state adottate misure per rimediare alle non conformità segnalate.

43. Per quanto concerne l'art. 21, lett. d), della decisione 2001/376, vale a dire la questione degli esami e della sorveglianza epidemiologica, il governo francese constata che la relazione ispettiva del 15-18 maggio 2001 conteneva numerose critiche in proposito. La Commissione non avrebbe, tuttavia, verificato gli sviluppi dati alle raccomandazioni formulate dagli esperti, violando quindi l'art. 21, lett. d), della decisione 2001/376.

44. Del resto, osserva il governo francese, a causa dell'esiguo numero di esami praticati e dalla vicinanza temporale quanto alle procedure attuate in materia (strategia di eliminazione della coorte del bovino affetto da BSE e della progenie diretta, procedura di ritiro-distruzione dei bovini di età superiore a 30 mesi), l'efficacia del programma di test sui bovini in Portogallo non poteva essere verificato prima di aver adottato e reso vigente la decisione di revocare l'embargo. La Commissione non avrebbe quindi potuto effettuare una valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 21, lett. d), della

decisione impugnata, dato che non era verificabile l'efficacia della rintracciabilità e la qualità del programma di esami poteva essere messa in discussione.

45. Il governo francese conclude che la Commissione ha adottato la decisione impugnata in violazione del combinato disposto degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376 non assicurandosi, preliminarmente alla fissazione della data di revoca dell'embargo, dell'effettiva attuazione in Portogallo del sistema di prevenzione nei confronti della BSE di cui alla decisione 2001/376.

b) Risposta della Commissione

46. Che cosa risponde la Commissione a tale analisi?

47. La Commissione ricorda che le diverse decisioni sono fondate sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno [12] e sulla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno [13] e che esse richiedono verifiche di complessa natura, tenuto conto delle situazioni e dei meccanismi fattuali e giuridici anch'essi complessi. Essa gode quindi di un ampio potere discrezionale sugli accertamenti da compiere.

48. La Commissione contesta al governo francese di operare un'interpretazione letterale dell'art. 22, n. 2, della decisione 2001/376. Esso interpreterebbe tale n. 2, che rinvia all'art. 21, senza specificare ogni volta quale dei punti di tale articolo sia applicabile a ciascuno dei tre regimi di cui all'art. 22, n. 2, vale a dire quello dell'art. 5 (spedizione a fini di incenerimento), dell'art. 7 (sego e prodotti derivati), e dell'art. 11 (DBES).

49. Ebbene, secondo la Commissione, essa doveva prendere in considerazione gli elementi di cui all'art. 21 della decisione 2001/376 con differente intensità. Essa doveva tener conto della totalità delle ispezioni condotte dopo la decisione 98/653 e controllare rigorosamente che fossero state eseguite le ispezioni di cui all'art. 21, lett. b), e che le stesse avessero permesso di concludere che la Repubblica portoghese forniva tutte le garanzie richieste. La Commissione ritiene di aver osservato entrambi gli obblighi, che non la vincolano con la medesima forza, quando ha deciso di fissare una data per la ripresa delle spedizioni in base al programma DBES.

12 — GU L 395, pag. 13.

13 — GU L 224, pag. 29.

50. Per la Commissione, subordinare la data di ripresa delle esportazioni dei materiali e dei prodotti di cui agli artt. 5, 7 e 11 della decisione 2001/376 alla realizzazione cumulativa di tutte le ispezioni di cui all'art. 21 conduce a confondere tre regimi di esportazione peraltro distinti e indipendenti, ai quali corrispondono tre regimi di controllo preliminari. Il testo dell'art. 22, n. 2, confermerebbe tale interpretazione dato che vi figurerebbe il termine «date» (di ripresa delle esportazioni) al plurale.

51. L'interpretazione letterale sostenuta dal governo francese rischierebbe, a parere della Commissione, di sfociare su una violazione del principio di proporzionalità a causa dell'assoluta separazione delle tre procedure. Ad esempio, non si potrebbe giustificare un rifiuto delle spedizioni dei materiali a rischio ai fini di incenerimento in un altro Stato membro per il motivo che vi siano carenze nella procedura del programma DBES. Si comprenderebbe agevolmente che le ispezioni di cui all'art. 21, lett. d), oltrepassano ampiamente l'ambito della ripresa delle esportazioni e devono eseguirsi indipendentemente da questa.

52. La Commissione contesta infine l'utilizzazione, da parte del governo francese, dei 'considerando' della decisione 2001/376 a sostegno dell'interpretazione letterale dell'art. 22, n. 2. A suo parere, tali 'considerando' si inseriscono nell'ambito degli artt. 11 e 12 e dell'allegato IV, che sono le disposizioni che riguardano direttamente il programma DBES e rientrano, di conseguenza, pienamente nell'ambito delle ispezioni di cui all'art. 21, lett. b).

53. Per la Commissione, soltanto la lett. b) dell'art. 21 è veramente in relazione con il programma DBES. Infatti, tale disposizione verte sulla verifica delle condizioni di cui ai punti 11 (istituzione di un sistema per registrare gli accertamenti relativi all'osservanza della disciplina) e 12 (autorizzazione degli stabilimenti che hanno applicato un sistema di compiuta rintracciabilità) dell'allegato IV.

54. Le lett. c) e d), secondo la Commissione, hanno una formulazione molto generica, non contengono alcun riferimento specifico al programma DBES e sono da mettere in relazione con l'art. 9, n. 4, della direttiva 89/662 e con l'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, i quali impongono alla Commissione di seguire gli sviluppi della situazione nell'ambito della clausola di salvaguardia e di adattare, se occorre, le misure adottate. Tali disposizioni sono letteralmente riprese dall'art. 15 della decisione 98/653 che istituiva l'embargo e vi è continuità fra detto art. 15 e le lett. c) e d) dell'art. 21 della decisione 2001/376. La Commissione ne conclude che una missione ispettiva o una valutazione ai sensi dell'art. 15 della decisione 98/653/CE vale come missione ispettiva ai sensi della decisione 2001/376, a meno che, naturalmente, le conclusioni in esame siano superate dall'evoluzione dei fatti.

55. Effettivamente, riconosce la Commissione, questo non significa che non si debba tener conto delle ispezioni di cui alle lett. c) e d) dell'art. 21 per stabilire una data di ripresa parziale delle esportazioni, dato che tali missioni ispettive si applicano alla decisione nel suo insieme. Tuttavia, ritiene la Commissione, la loro sfera di applicazione non ha direttamente l'obiettivo di applicare il programma di esportazione su base cronologica.

56. Riassumo ora le osservazioni più specifiche presentate dalla Commissione in merito ai diversi tipi di ispezione.

i) Osservazioni della Commissione sulle ispezioni effettuate ai sensi dell'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376

57. Per quanto concerne l'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376, la Commissione ritiene che emerga dal punto 6-1 delle conclusioni della relazione sulla missione 25-27 giugno 2001 che l'applicazione del programma DBES in Portogallo era conforme a quanto richiesto dalla decisione 2001/376. L'UAV menzionava soltanto l'assenza di disposizioni normative e di istruzioni scritte. Ebbene, il decreto legge 31 luglio 2001 (data della sua pubblicazione) è stato approvato dal Consiglio dei ministri portoghese il 12 luglio 2001, promulgato il 29 luglio 2001 dal Presidente della Repubblica e controfirmato il 23 luglio 2001 dal Primo ministro; esso è entrato in vigore il 1° agosto 2001. Il manuale DBES è stato approvato dal sottosegretario di Stato all'Agricoltura il 13 luglio 2001. Il meccanismo portoghese era quindi in essere, sebbene non completamente formalizzato, alla data di adozione della decisione impugnata e la Commissione ritiene di aver soddisfatto tutti gli obblighi di controllo che il diritto comunitario le impone.

58. Per rimettere le cose nel loro ambito, la Commissione segnala che non è avvenuta nessuna spedizione di carne DBES dopo la data indicata nella decisione impugnata.

59. La lettera 11 giugno 2001 segnalava soltanto taluni problemi residui. La missione di giugno conferma che, in base a tale lettera, le autorità portoghesi hanno apportato soluzioni a ciascuno dei punti menzionati. Il governo portoghese ha in particolare fornito una risposta ai problemi sollevati dalla Commissione in materia di rintracciabilità e tale risposta è stata oggetto di valutazione da parte dell'UAV ben prima che fosse fissata la data di ripresa delle esportazioni.

60. La Commissione chiarisce che la relazione sulla missione dell'UAV svoltasi il 25-27 giugno 2001 contiene conclusioni globalmente favorevoli alla revoca dell'embargo, in particolare per quanto concerne l'efficacia dell'applicazione delle procedure.

61. Tale relazione comportava, nei confronti della Commissione, solo le seguenti raccomandazioni:

«the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may commence, on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and, in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities has been received that

— Legislation has come into effect and staff instructions have been issued officially; and

— No establishment of a category other than slaughterhouses and cutting plants processing only DBES beef will be approved before inspection by the FVO of the proposed arrangements».

(I servizi della Commissione dovrebbero fissare la data in cui possono cominciare le esportazioni conformi al programma DBES in base alle misure adottate dalle autorità portoghesi in seguito alle raccomandazioni e, in ogni caso, quando siano in possesso della conferma scritta delle autorità portoghesi concernente i seguenti punti:

— l'entrata in vigore della normativa di legge e la comunicazione di istruzioni ufficiali al personale; e

— la non autorizzazione, prima dell'ispezione da parte dell'UAV delle disposizioni proposte, di nessuno stabilimento appartenente ad una categoria diversa dai macelli e dai laboratori di sezionamento che trasformano unicamente bovini rientranti nel programma DBES).

62. La Commissione ha quindi avviato uno scambio di corrispondenza con le autorità portoghesi, assicurandosi, a suo dire, che il manuale fosse stato rettificato in conformità delle osservazioni degli ispettori della Commissione. Gli sforzi della Commissione si sono concentrati su tale elemento e, dal giorno successivo alla missione, una copia del nuovo manuale DBES è stata inviata all'UAV. Dato che la relazione non fa apparire nessun problema riguardante i controlli nel macello e nel laboratorio di sezionamento, è in piena coscienza che la Commissione ha deciso di fissare la data di revoca dell'embargo al 1° agosto 2001. Per quanto concerne il futuro, l'addendum della relazione sulla missione 3345/2001 precisa che: «The Manual has been changed as follows: any new plants intending to operate under the scheme have to be visited by the FVO. After a favourable outcome of such a visit, the Minister of Agriculture will decide on the approval». (Il manuale è stato

modificato come segue: ogni nuova azienda che intenda rispettare il regime deve preliminarmente ottenere una visita dell'UAV. Il Ministro dell'Agricoltura deciderà di concedere l'autorizzazione all'azienda interessata se i risultati dell'ispezione saranno positivi).

63. La Commissione ammette che l'UAV non ha osservato le condizioni concrete di funzionamento del programma DBES, ma rileva che una tale verifica era praticamente impossibile in un momento in cui l'autorizzazione di ripresa delle esportazioni non era ancora stata concessa e il sistema non poteva essere in fase di corretto funzionamento.

64. Per quanto concerne le relazioni mensili di cui all'art. 20 della decisione 2001/376, la Commissione segnala di non essere obbligata da tale disposizione a trasmetterle agli altri Stati membri.

65. In merito al controllo sull'etichettatura e sulla rintracciabilità negli altri Stati membri, la Commissione ricorda che le direttive applicabili in materia garantivano già una rintracciabilità basata sui numeri di identificazione degli stabilimenti in cui sono trattati i prodotti e che il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 17 luglio 2000, n. 1760, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio [14], e il suo regolamento di applicazione, applicabili a partire dal 1° agosto 2000, ossia prima dell'istituzione del programma DBES portoghese, garantiscono un sistema di rintracciabilità della carne bovina su tutto il territorio della Comunità.

66. La Commissione ne conclude che essa ha scrupolosamente osservato la condizione relativa all'ispezione di cui all'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376.

67. Essa contesta l'argomento del governo francese secondo il quale i servizi portoghesi non avrebbero avuto il tempo di familiarizzarsi con le procedure del programma DBES. Essa riconosce che, sul piano formale, il termine era breve, ma sottolinea che il regime DBES era stato oggetto di intense discussioni con le autorità portoghesi, che ispezioni comunitarie avevano permesso di perfezionare il suo indirizzo e che il regime DBES era già noto a causa del precedente britannico.

68. Riguardo al controllo di idoneità degli animali e della rintracciabilità dei prodotti, la Commissione rinvia alla relazione ispet-

14 — GU L 204, pag. 1.

tiva effettuata dall'UAV in data 25-27 giugno 2001. Essa osserva inoltre che l'attuazione del programma DBES non è mai stata condizionata dall'attuazione di esami rapidi. Questi fanno parte dell'armamentario del sistema di sorveglianza delle TSE. Essa aggiunge che, benché il numero di esami rapidi in Portogallo fosse piuttosto esiguo, occorreva tener conto della politica di macellazione sistematica praticata dalle autorità e del fatto che queste avevano dato garanzie riguardanti l'effettuazione di tali esami. Infine, dato che gli animali idonei ai fini del programma DBES devono essere nati successivamente al 1° luglio 1999, data di effettiva introduzione del divieto delle farine animali, e considerato il tempo d'incubazione assai lungo della malattia, è molto improbabile che esami effettuati su animali idonei, anche infetti, potessero dare risultati positivi all'epoca in cui è stato revocato l'embargo.

ii) Osservazioni della Commissione in merito alle ispezioni e alle valutazioni richieste ai sensi dell'art. 21, lett. c), e d), della decisione 2001/376 (identiche a quelle richieste dall'art. 15 della decisione 98/653)

69. La Commissione evidenzia che la decisione che fissa la data di revoca dell'embargo è il risultato di un'intensa collaborazione fra i propri servizi e la Repubblica portoghese, nell'ambito della quale sono state effettuate numerose missioni le cui relazioni si trovano sul suo sito Internet e alle quali essa rinvia. Essa ritiene che i controlli di cui all'art. 21, lett. c) e d), siano effettivamente stati realizzati durante tutta la durata del periodo di embargo e siano stati effettivamente presi in considerazione per decidere la data di revoca dello stesso.

70. La Commissione ritiene, inoltre, che il governo francese sostenga erroneamente che tutte tali ispezioni e valutazioni avrebbero dovuto necessariamente essere effettuate dopo l'entrata in vigore della decisione 2001/376.

71. La Commissione rinvia a diversi punti della relazione sulla missione dell'UAV del giugno 2001 per quanto concerne i controlli relativi alla rintracciabilità dei prodotti. Essa precisa che il controllo del programma DBES non era l'unico obiettivo della missione del maggio 2001, il che spiega il fatto che la relazione parli di carenze nell'attuazione di altre decisioni comunitarie indipendenti dall'applicazione del programma DBES. Per quanto concerne il ritiro dei materiali specifici a rischio, la relazione di maggio menziona soltanto problemi minori e conclude che tale ritiro era globalmente soddisfacente.

72. La Commissione ne conclude che la decisione impugnata non ha violato il combinato disposto degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376.

c) Gli argomenti del governo portoghese

73. Da parte sua, il governo portoghese evidenzia che l'attuazione di un programma di esportazione su base cronologica è studiata dal 1999. Sono stati realizzati esami di idoneità dei bovini ai fini del programma DBES (missione BSE di marzo 2000). In seguito, sono stati armonizzati i principi di selezione delle aziende e degli animali. La missione comunitaria del maggio 2001 era sostanzialmente destinata a valutare tutte le procedure di idoneità delle aziende e degli animali ai fini del programma DBES. Tali procedure sono state giudicate soddisfacenti e, talune, migliorate.

74. A tal riguardo, il governo portoghese sottolinea che le osservazioni del governo francese in merito ai problemi di rintracciabilità rilevati in tale relazione sono prive di senso dato che tali problemi sono relativi ad animali nati anteriormente al 1998, mentre solo i bovini nati posteriormente al luglio 1999 possono essere ritenuti idonei ai fini del programma DBES.

75. Il governo portoghese ha poi domandato l'autorizzazione di uno stabilimento di macellazione ai fini dell'applicazione del programma DBES ed è stata organizzata una nuova missione per controllare la procedura DBES in funzione. Il governo portoghese si è impegnato ad applicare il programma DBES in uno stabilimento di macellazione e di distruzione di carcasse, e a garantire altri aspetti affrontati nella riunione dell'UAV. La missione 25-27 giugno 2001 è quindi stata realizzata soltanto per valutare l'applicazione del programma DBES. Sono state prese in considerazione le raccomandazioni esposte alla riunione dell'UAV. Il regime è stato analizzato a pieno regime nell'unico macello selezionato e autorizzato dalle autorità portoghesi per l'applicazione del programma DBES.

76. La relazione di missione ha concluso che il manuale delle procedure del programma DBES soddisfaceva le esigenze della decisione della Commissione 2001/376 applicabile nel caso di specie. Essa ha altresì concluso che era rispettato il programma di rintracciabilità e di distruzione delle progenie di casi di BSE. La fissazione della data di revoca dell'embargo da parte della Commissione dipendeva tuttavia dalla conferma scritta, da parte delle autorità portoghesi, sia dell'uscita della versione finale del manuale delle procedure (che, in tale fase, teneva conto di tutte le raccomandazioni fatte) sia della pubblicazione della normativa di legge applicabile. La relazione di cui trattasi raccomandava inoltre che nessuno stabilimento di macellazione e di distruzione rientrante nel programma DBES fosse approvato dalle autorità portoghesi senza che l'UAV avesse effettuato il controllo dei rispettivi requisiti di idoneità all'esportazione.

77. Le conclusioni della citata relazione di missione sono state presentate l'11 luglio 2001 dalla Commissione e dall'UAV dinanzi al comitato veterinario permanente. Gli ispettori hanno presentato

in dettaglio i provvedimenti adottati dalle autorità portoghesi senza che vi sia stata la minima reazione da parte degli Stati membri. La data concreta di entrata in vigore della decisione non è stata presentata a tale comitato, dato che la Commissione non aveva ancora terminato la procedura interna di adozione della decisione. Tuttavia, acquisito l'accordo del comitato, è stata subito indicata la data del 1° agosto 2001. Il governo portoghese precisa che tutte le garanzie richieste sono state date, sia dal rappresentante nazionale presso la Rappresentanza permanente sia dalla direzione generale veterinaria, e che i dati e il contenuto dei documenti richiesti erano noti a tutte le parti. Il procedimento che ha condotto alla decisione impugnata si è svolto in stretta collaborazione con gli organi competenti, con la Commissione e con l'unico stabilimento autorizzato all'applicazione del programma DBES.

78. Il governo portoghese spiega, quindi, di non comprendere la posizione sostenuta dal governo francese. Esso ritiene, in particolare, infondata la tesi secondo la quale occorreva produrre una copia della pubblicazione della normativa di legge.

d) La risposta del governo francese

79. Nella sua risposta alla memoria d'intervento del governo portoghese, il governo francese esprime il parere che le osservazioni presentate dal governo portoghese non siano convincenti, né per quanto concerne il rispetto delle condizioni del programma DBES stricto sensu, né per quanto riguarda la corretta applicazione delle diverse misure di lotta contro la BSE, distinte dal programma DBES, ma espressamente considerate o richiamate dalla decisione 2001/376.

80. Il governo francese ritiene che il dispositivo di controllo portoghese non fosse né effettivo da un punto di vista giuridico né praticamente applicato dalle amministrazioni portoghesi alla data in cui la Commissione ha adottato la sua decisione. Pertanto, e a fortori, il governo portoghese non può sostenere che tale dispositivo fosse in vigore al momento in cui si è riunito il comitato veterinario permanente, vale a dire l'11 luglio 2001.

81. Non è quindi possibile affermare che, nel corso di tale riunione, gli ispettori dell'UAV abbiano esposto dettagliatamente le misure adottate dalle autorità portoghesi, mentre si trattava, in realtà, di progetti di misure.

82. Il governo francese fa valere inoltre che il governo portoghese ha erroneamente asserito che tale presentazione era stata fatta «senza che vi sia stata la minima reazione da parte degli Stati membri» e che «la Francia era rappresentata», mentre, in seno al comitato veterinario permanente, la Francia ha espresso un voto sfavorevole.

83. Dato che la pubblicazione del decreto legge portoghese era posteriore alla decisione della Commissione, sarebbe stato opportuno che la Commissione verificasse rapidamente, mediante una nuova ispezione dell'UAV, la conformità effettiva delle spedizioni così riprese alle condizioni previste dal programma DBES.

84. Ebbene, è giocoforza constatare che la prima missione d'ispezione dell'UAV in Portogallo, dopo il 25 luglio 2001, è stata effettuata soltanto dal 28 gennaio all'8 febbraio 2002. Essa verteva sulla «rintracciabilità delle carni fresche e dei prodotti bovini dall'allevamento sino alla messa in commercio» e la decisione 2001/376 non compare sull'elenco della normativa di legge di cui tale missione doveva verificare l'applicazione.

85. Il governo francese fa riferimento alle relazioni delle missioni ispettive del 1999 e alle gravi carenze rilevate dinanzi alla Corte nell'ambito della causa Portogallo/Commissione [15] per quanto concerne il rispetto della normativa comunitaria relativa alla BSE e alle carni fresche. Esso ricorda inoltre che, con la sua decisione 2000/104, la Commissione aveva soppresso la limitazione del divieto di esportare al 1° febbraio 2000. Esso conclude che, nel periodo anteriore a quello a cui si riferisce la memoria d'intervento del governo portoghese, la Commissione ha basato le sue decisioni sul controllo del carattere effettivo di tutte le misure di lotta contro la BSE, in particolare per quanto concerne la rintracciabilità degli animali e delle carni e le misure di igiene, di macellazione e di sezionamento.

86. Per quanto riguarda più in particolare il periodo che va dal settembre 2000 al luglio 2001, il governo francese fa rilevare che, come emergerebbe dalla memoria d'intervento del governo portoghese (punti 18 e 19), quest'ultimo governo ammetterebbe che l'adeguamento delle procedure riguarderebbe soltanto il programma DBES, che esso sarebbe stato progressivo e successivo alla riunione del comitato veterinario permanente e alla decisione impugnata.

87. Il governo francese analizza altresì la 43ª relazione redatta dalle autorità portoghesi in conformità della decisione 98/653. Da tale riunione risulterebbe in particolare quanto segue:

— un caso di animale a rischio di oltre 24 mesi non rientrante nell'ambito del programma DBES, il che giustificherebbe che fossero previsti esami fra i 24 e i 30 mesi per gli animali che soddisfano le condizioni del DBES;

— i casi NAIF (nati dopo il divieto delle farine animali) sarebbero la maggioranza, il che farebbe sorgere un dubbio sull'effettiva applicazione del divieto delle farine;

15 — Sopra citata.

— un ritardo per la ricostruzione della rintracciabilità di numerosi animali di allevamenti in cui sono stati confermati casi di BSE;

— casi di non conformità alla normativa relativa alle proteine di origine animale e agli alimenti per animali.

88. Il governo francese conclude che tali relazioni mensili dimostrano che le autorità portoghesi avrebbero dovuto rispettare tutte le norme volte a combattere la BSE anteriormente all'adozione della decisione impugnata.

2. Valutazione

89. Esaminerò nell'ordine:

— il ruolo che rivestono nell'ambito della decisione della Commissione di revocare l'embargo le ispezioni di cui all'art. 21 della decisione 2001/376;

— le conclusioni che era possibile trarre dall'ispezione effettuata ai sensi dell'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376 nel giugno 2001;

— l'importanza che occorre attribuire alle ispezioni di cui all'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376.

a) Il ruolo delle ispezioni alle quali fanno riferimento gli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376

90. Ai sensi dell'art. 22, n. 2, «la Commissione, tenendo conto delle ispezioni di cui all'articolo 21, e dopo aver informato in merito gli Stati membri, fissa le date alle quali può cominciare o riprendere la spedizione di materiali o prodotti in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 5, 7 e 11».

91. Non dovrebbe esservi dubbio, ai miei occhi, che la Commissione possa fissare le date di cui trattasi soltanto quando vengano soddisfatte tutte le condizioni stabilite dalla decisione 2001/376 per la revoca dell'embargo su una determinata categoria di prodotti.

92. Oltre alle garanzie scritte che sembrano essere state fornite alla Commissione dalla Repubblica portoghese (v. terzo 'conside-

rando' della decisione impugnata), la Commissione deve quindi adottare la propria decisione «tenendo conto» delle ispezioni.

93. Non può evidentemente essere sufficiente, per la Commissione, constatare che le ispezioni sono state fatte: essa deve procedere ad una valutazione degli accertamenti effettuati nel corso di queste, al fine di stabilire se le spedizioni possano cominciare o ricominciare senza che ciò comporti un pericolo per la salute umana nei paesi destinatari.

94. A tal fine, essa dovrà partire dall'oggetto delle ispezioni come definito all'art. 21.

95. Ebbene, è giocoforza constatare che tale norma le prescrive di:

«a) (...) verificare l'esecuzione dei controlli (...);

b) (...) verificare l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli (...);

c) (...) verificare l'applicazione delle disposizioni (...);

d) (...) esaminare gli sviluppi relativi all'incidenza della malattia, l'effettiva osservanza delle pertinenti misure nazionali (...);

e) (...) verificare l'applicazione (...) delle disposizioni (...)».

96. Constato quindi, con una leggera attenuazione riguardo al punto d), che tali ispezioni non hanno solamente lo scopo di verificare se siano stati adottati i provvedimenti legislativi o regolamentari necessari o se essi siano sufficienti, ma devono anche vertere tutte sul modo in cui le disposizioni pertinenti sono state *applicate* o *eseguite*.

97. Ciò è perfettamente comprensibile dato che ci troviamo di fronte ad un'epidemia estremamente grave che probabilmente è tale da mettere in pericolo la vita umana.

98. Dato che le ispezioni dei tipi a), b) ed e) devono avvenire prima che la spedizione dei prodotti possa cominciare, l'espressione «tenendo conto» deve quindi essere interpretata nel senso che la Commissione non può autorizzare la spedizione dei prodotti interessati se una delle ispezioni previste fa emergere che un elemento del dispositivo di lotta contro la BSE non è applicato con il necessario rigore.

99. Sottolineo tuttavia, sin da ora, che la decisione impugnata riguarda soltanto i prodotti di cui all'art. 11 della decisione 2001/376, vale a dire le carni fresche, le carni macinate e preparazioni di carni, i prodotti a base di carne e gli alimenti destinati a carnivori domestici. Non dobbiamo pertanto esaminare la questione se le ispezioni di cui dell'art. 21, lett. a), riguardanti gli aminoacidi, i peptidi, il sego, i prodotti contenenti sego e i prodotti ricavati dal sego, o quelle di cui alla lett. e), che concernono la farina di carne, la farina di ossa, la farina di carne e di ossa, ecc., spedite in un altro Stato membro ai fini dell'incenerimento, siano state eseguite correttamente e se i loro risultati siano stati convincenti.

100. Il mio esame verterà unicamente sui risultati dell'ispezione di tipo b) che è stata effettuata e che si riferisce alle carni fresche, alle carni macinate, alle preparazioni di carni nonché ai prodotti a base di carne.

101. Non rischierò quindi di creare, fra le tre procedure, la confusione contro cui la Commissione ha messo in guardia.

102. In una seconda parte, dovrò tuttavia prendere in esame la portata che possono o devono rivestire, nel momento in cui la Commissione adotta la sua decisione di revoca dell'embargo, le ispezioni delle categorie c) e d) rispetto a quelle della categoria b), dato che esse non riguardano una precisa categoria di prodotti.

b) L'ispezione di cui all'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376 è stata correttamente effettuata?

103. Il problema che si pone è quello di sapere se la Commissione ha effettivamente «*verificato l'applicazione*» delle disposizioni degli artt. 11 e 12 e dell'allegato IV della decisione 2001/376 prima di autorizzare la ripresa delle spedizioni di carni bovine.

104. Ebbene, ciò è a priori estremamente dubbio dato che le norme interne destinate a obbligare o ad aiutare tutti gli organismi e tutte le persone interessate a rispettare le disposizioni del regime DBES sono state messe a punto, con l'aiuto degli esperti dell'UAV, soltanto nel corso della missione ispettiva avvenuta il 25-27 giugno 2001, ossia un mese prima della decisione della Commissione di revocare l'embargo.

105. La relazione relativa a tale missione conteneva la seguente «raccomandazione» nei confronti della Commissione:

«The Commission Service should set the date on which dispatch under DBES may

commence, on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities *has been received* that

— legislation has *come into effect* and staff instructions *have been issued*[16] officially, and (...)».

[I servizi della Commissione dovrebbero fissare la data in cui possono cominciare le esportazioni conformi al programma DBES in base alle misure adottate dalle autorità portoghesi in seguito alle raccomandazioni e, in ogni caso, allorché siano in possesso della conferma scritta delle autorità portoghesi concernente i seguenti punti:

— l'entrata in vigore della normativa di legge e la comunicazione di istruzioni ufficiali al personale; e (...)).

106. Ebbene, il decreto legge che contiene tali norme è stato pubblicato soltanto il 31 luglio 2001, vale a dire dopo la decisione impugnata, e alla vigilia della revoca dell'embargo. Il «manuale» sembra appunto che sia stato approvato dal sottosegretario di Stato portoghese e dalle autorità del Ministero dell'Agricoltura il 13 luglio 2001, ma non vi sono informazioni sulla sua effettiva diffusione. Perfino nel corso dell'udienza dibattimentale, la Commissione non sembrava essere in possesso della versione definitiva di tale «manuale».

107. Queste semplici constatazioni mi portano già a concludere che gli esperti della Commissione non sono stati effettivamente in grado, nel corso dell'ultima missione ispettiva che ha preceduto la revoca dell'embargo, di «verificare l'applicazione», vale a dire l'osservanza, nella pratica, delle disposizioni che disciplinano il programma DBES.

108. La Commissione medesima lo ha confermato poiché ha dichiarato, sostanzialmente, tanto in una delle sue memorie quanto all'udienza dibattimentale, che la verifica del funzionamento del programma DBES era praticamente impossibile in un momento in cui non era ancora stata data l'autorizzazione a riprendere le esportazioni e il sistema non poteva essere in fase di corretto funzionamento.

109. Se ho compreso correttamente la Commissione, ciò significa quindi che essa contesta la stessa possibilità di «verificare l'applicazione» delle disposizioni che costituiscono il programma DBES prima della ripresa delle esportazioni.

110. Ebbene, tale interpretazione è contraria al tenore letterale dell'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376.

16 — Il corsivo è mio.

111. Inoltre, a mio parere, sarebbe stato possibile far funzionare il sistema senza procedere ad esportazioni, vale a dire vendendo provvisoriamente le carni sul mercato portoghese.

112. Ritengo, quindi, che la menzionata dichiarazione della Commissione sia già di per sé sufficiente perché sia accertata una violazione degli artt. 21 e 22 della sua decisione 2001/376, e perché sia giustificato, conseguentemente, l'annullamento della decisione impugnata.

113. È vero che la Commissione ricorda a giusto titolo che le ispezioni successive si sono svolte in più anni e che i contatti regolari fra la Commissione e le autorità portoghesi hanno permesso di migliorare progressivamente il sistema di sorveglianza delle mandrie, di identificazione e di rintracciabilità degli animali nonché il funzionamento del macello infine riconosciuto, dei laboratori di sezionamento, dei depositi frigoriferi, ecc.

114. Ciò non toglie che le «regole del gioco» siano state messe per iscritto solo pochissimo tempo prima della revoca dell'embargo di modo che, come sottolinea il governo francese, gli operatori economici non hanno avuto il tempo materiale di familiarizzarsi con la versione finale delle procedure del programma DBES.

115. Non posso seguire il governo portoghese quando dichiara che «il programma è stato analizzato in pieno funzionamento nel macello autorizzato».

116. La missione di giugno 2001 ha, effettivamente, proceduto a ispezionare il macello e il laboratorio di sezionamento, candidati all'autorizzazione ai fini del programma DBES.

117. Ritengo, tuttavia, che non sia possibile concludere che gli ispettori abbiano potuto assistere al funzionamento del programma DBES nella sua versione definitiva.

118. Infatti, come ha segnalato il governo francese, la relazione relativa a tale missione si limita, in buona parte, a descrivere le istruzioni che compaiono sul «manuale» o che devono comparirvi, e usa frequentemente il futuro.

119. Si possono citare, a titolo di esempio, i seguenti brani:

Point 5.1.3.3. «Each holding applying for the scheme *will be* subject to two sets of controls prior to approval: (...)

After approval, the holding *will be* subject to further on farm inspections once every four months».

(Ogni azienda che presenta una domanda di autorizzazione ai fini del regime sarà soggetta a due serie di controlli preliminari all'autorizzazione.

Dopo l'autorizzazione, l'azienda sarà oggetto, ogni quattro mesi, di ispezioni complementari effettuate nella fattoria).

Point 5.1.4.3. «(...) animals on the list *will be subject* to a set of pre-slaughter checks».

(Gli animali che compaiono sull'elenco saranno sottoposti a una serie di esami prima della macellazione).

Point 5.1.5.6. «(...) Once the animal has passed the 24-hour post-slaughter-check, the carcass *will be* labelled (...)».

(Una volta che l'animale sia stato sottoposto al controllo previsto 24 ore dopo la macellazione, la carcassa sarà marcata).

120. Tali termini sembrano quindi implicare che tutte queste disposizioni non fossero ancora applicate al momento dell'ispezione.

121. Ne deriva che tale ultima ispezione precedente la revoca dell'embargo non ha realmente potuto raggiungere il suo obiettivo che, secondo il punto 2 della relazione, era quello «di valutare *l'applicazione* (*implementation*) del programma DBES, in particolare l'applicazione dei controlli ufficiali relativi al sistema nell'ambito dell'articolo 11 della decisione della Commissione 2001/376/CE» [17].

122. È giocoforza concludere quindi che l'ispezione effettuata ai sensi dell'art. 21, lett. b), della decisione 2001/376 non ha

17 — Traduzione non ufficiale.

fornito giustificazioni sufficienti alla revoca dell'embargo.

123. Mi resta da esaminare ora l'argomento del governo francese secondo il quale non si è proceduto, come dovuto, alle ispezioni di cui all'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376.

c) La portata che occorre attribuire ai risultati delle ispezioni effettuate ai sensi dell'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376

124. Il governo francese ritiene che le ispezioni di cui all'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376 debbano cumularsi con quelle di cui alla lett. b). Ebbene, la Commissione non ha sufficientemente tenuto conto delle constatazioni negative effettuate nell'ambito delle prime.

125. La Commissione non contesta di dover tener conto anche delle ispezioni di cui all'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376. Tuttavia, dato che la sfera di applicazione di queste ultime disposizioni non ha direttamente l'obiettivo di attuare il programma DBES, i loro risultati non la vincolano con la stessa forza quando essa decide di stabilire la data di ripresa delle esportazioni. La Commissione aggiunge che tali controlli sono effettivamente stati realizzati durante tutto il periodo dell'embargo e che sono stati presi in considerazione per decidere la revoca di quest'ultimo.

126. A tal proposito, ricorderò in primo luogo che le ispezioni di cui all'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376 sono identiche a quelle già istituite dall'art. 15 della decisione 98/653.

127. Ai sensi del il diciottesimo 'considerando' di tale decisione, dette ispezioni hanno lo scopo di «verificare l'applicazione delle misure previste dalla presente decisione». La decisione 98/653 aveva come oggetto, al pari della decisione 2001/376, «misure d'emergenza rese necessarie dall'insorgere di casi d'encefalopatia spongiforme bovina in Portogallo», restando inteso che la nuova decisione ha, in più, come oggetto, l'attuazione di un programma di esportazione su base cronologica.

128. Tuttavia, è interessante notare che l'art. 5 della decisione 98/653 aveva già autorizzato la Repubblica portoghese a

produrre e ad esportare a determinate condizioni:

a) aminoacidi, peptidi e sego ottenuti presso stabilimenti posti sotto sorveglianza veterinaria ufficiale e che abbiano dimostrato di operare nel rispetto delle condizioni di cui all'allegato;

b) prodotti a base di sego e prodotti ottenuti dal sego mediante saponificazione, transesterificazione o idrolisi (...).

129. La decisione 2001/376, al suo art. 21, lett. a), incarica la Commissione di «verificare l'esecuzione dei controlli ufficiali riguardanti ognuno dei prodotti di cui agli articoli 7 e 8 prima che possa cominciare o riprendere la spedizione di tali prodotti».

130. Ebbene, gli artt. 7 e 8 riguardano più o meno gli stessi prodotti di cui si è appena parlato.

131. La spedizione di tali prodotti non sembra quindi essere cominciata in seguito alla decisione 98/653. La decisione 2001/376, nei suoi artt. 7, 8 e 21, lett. a), e nel suo allegato II, ha subordinato tali spedizioni a condizioni più rigorose rispetto alla decisione precedente.

132. Il fatto che i controlli di tipo più generale che comparivano già nella decisione 98/653 siano stati mantenuti nella decisione 2001/376, mentre contemporaneamente sono state introdotte ispezioni più specifiche «prima della ripresa delle spedizioni», fa pensare che tutte dette ispezioni debbano avvenire in modo cumulativo.

133. Ne consegue che le carenze constatate in occasione delle verifiche più generali, effettuate ai sensi dell'art. 21, lett. c) e d), della decisione 2001/376, devono essere prese in considerazione dalla Commissione contemporaneamente agli accertamenti operati nell'ambito delle specifiche ispezioni di cui all'art. 21, lett. a) e b).

134. È vero che le norme che si applicano nell'ambito delle ispezioni del tipo b), vale a dire principalmente quelle contenute nell'allegato IV della decisione 2001/376, sono talmente rigorose riguardo alla macellazione delle progenie di animali malati, al controllo delle mandrie e all'identificazione e rintracciabilità degli animali destinati all'esportazione che tutte le insufficienze nei sistemi dovrebbero normalmente essere riscontrate nell'ambito di tali ispezioni.

135. Ciò non toglie che una medesima missione ispettiva non può recarsi ovunque e che altri controlli possono rivelare carenze del sistema che rivestono importanza nell'ambito del programma DBES.

136. Così, il punto 13 dell'allegato IV richiede la rintracciabilità a valle e a monte. Ebbene, che cosa significa la rintracciabilità a monte se non la sicurezza massima o, quantomeno, del tutto ragionevole, dell'assenza di sospetti quanto alla morbosità dell'animale, basata su garanzie scientifiche derivanti da un affidabile sistema di controllo del bestiame? Certo, nel caso di specie i controlli generali non ci interessano, in quanto vertano su prodotti estranei al programma DBES o sui macelli e laboratori di sezionamento estranei al programma DBES, ma ci interessano in quanto vertano sullo stato delle scorte vive da cui proviene l'animale che entra nel macello autorizzato ai fini del DBES. In tale momento, verrà effettuato un controllo nelle banche dati nazionali. Ebbene, le ispezioni precedenti (in particolare quelle del maggio 2001) hanno rivelato che il grado di affidabilità di tali banche dati era quanto meno debole e le ispezioni di giugno non hanno apportato elementi positivi in senso contrario.

137. Osservo inoltre che, diversamente a quanto era avvenuto in occasione della fissazione della data di revoca dell'embargo sulle carni britanniche (v. il secondo 'considerando' della decisione della Commissione 23 luglio 1999, 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno Unito nel quadro del Programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'articolo 6, paragrafo 5, della decisione 98/256/CE del Consiglio [18]), nella decisione impugnata non è nemmeno stata prevista un'ispezione di verifica.

138. Per contro, nel corso di un'ispezione non finalizzata all'analisi del funzionamento del programma DBES bensì alla valutazione dell'attuazione del complesso dei regolamenti e delle direttive della Comunità relativi all'identificazione e alla registrazione dei bovini e allo scambio intracomunitario di animali e carni, avvenuta dal 28 gennaio al 28 febbraio 2002, gli ispettori hanno constatato quanto segue nel riassunto della loro relazione finale:

«I controlli istituiti dall'autorità competente offrivano un'immagine contrastante a seconda delle parti della catena di produzione interessate; le misure attuate riguardanti la registrazione delle aziende, l'identificazione degli animali e il controllo dei loro movimenti non erano soddisfacenti, né sotto il profilo qualitativo né sotto quello quantitativo, poiché, in particolare, non venivano correttamente presi in considerazione tutti i fattori di rischio, ma anche perché, in più occasioni, mancava il personale per eseguire controlli adeguati. Per quanto concerne i macelli, la situazione era in via generale soddisfacente, salvo un

18 — GU L 195, pag. 42.

macello in cui non venivano effettuati i controlli d'identificazione ante mortem degli animali. Per quanto concerne i laboratori di sezionamento, e/o di produzione di carni macinate, la situazione, salvo un grande stabilimento di carni macinate, non era soddisfacente: il fatto che la rintracciabilità delle carni fosse stata parzialmente o totalmente perduta in molteplici occasioni non era stato rilevato dall'autorità competente. In merito al controllo del settore della distribuzione e del commercio al dettaglio, la situazione era soddisfacente, salvo il caso di un ipermercato.

La valutazione del sistema istituito per quanto concerne la registrazione delle aziende, l'identificazione degli animali e il controllo dei movimenti ha rivelato tutta una serie di carenze — di cui talune importanti — che conducono ad una perdita parziale o totale della rintracciabilità della produzione».

139. Anche all'inizio del 2002 sussistevano quindi problemi riguardanti la rintracciabilità degli animali e delle carni.

140. Ciò viene a confermare che al momento in cui la Commissione ha adottato la sua decisione non tutte le condizioni per la revoca dell'embargo erano soddisfatte.

141. Pertanto il primo motivo della Repubblica francese, vertente su una violazione degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376, deve essere accolto.

C — *Secondo motivo: violazione del principio di precauzione*

1. Argomenti delle parti

142. Il governo francese ritiene che la Commissione, non essendosi assicurata, prima di adottare la decisione impugnata, che fossero soddisfatte le rigorose e precise condizioni fissata dalla decisione 2001/376, abbia violato il principio di precauzione, una manifestazione del quale è contenuta nell'art. 174 CE.

143. In via principale, la Commissione conclude per il rigetto di tale motivo in quanto infondato, poiché, se la decisione 2001/376 si inserisce nell'ambito del principio di precauzione e lo integra, le censure sollevate dal governo francese si confondono necessariamente con le censure relative alla violazione della decisione 2001/376, che costituiscono l'oggetto del primo motivo.

144. In subordine, essa contesta ogni violazione del principio di precauzione.

145. Essa rileva che il principio di precauzione non è un obiettivo assoluto che escluderebbe ogni possibilità di valutazione in capo all'autorità che deve dare esecuzione alla politica. Sia l'art. 174 CE, citato dalla ricorrente e relativo all'ambiente, sia l'art. 152 CE, relativo alla sanità pubblica, mirano infatti ad un elevato livello di protezione. La Commissione rinvia alla comunicazione COM/2000/0001 def., da essa adottata sul ricorso al principio di precauzione, nella quale essa si è sforzata di stabilire un certo numero di criteri, nonché alla giurisprudenza della Corte.

146. Secondo la Commissione, il principio di precauzione non avrebbe l'effetto di obbligare a seguire qualsiasi opinione scientifica senza alcuna facoltà di valutazione. Lo stesso dicasi per il parere di un'agenzia nazionale come l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, che, a quanto rileva la Commissione, è posteriore alla decisione impugnata.

147. La Commissione ricorda che essa era autorizzata ad adottare la decisione impugnata ai sensi dell'art. 9 della direttiva 89/662 e che era quindi suo compito stabilire il livello di protezione della salute che essa riteneva adeguato.

148. A suo parere, le decisioni 98/653 e 2001/376 si basavano su una logica di precauzione. La decisione 98/653 che imponeva l'embargo non è mai stata concepita come una misura definitiva. Una volta che la Repubblica portoghese avesse adottato i provvedimenti adeguati e questi fossero stati debitamente valutati e verificati dalla Commissione, detta misura transitoria avrebbe dovuto essere abrogata.

149. La Commissione sostiene infine che il principio di precauzione non è una logica fondata sulla ricerca dell'assenza totale di rischio, il che bloccherebbe del tutto gli scambi, bensì su una ricerca costante di proporzionalità. In tale contesto essa ricorda di disporre di poteri discrezionali ai sensi dell'art. 9, n. 4, della direttiva 89/662 e dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 e che il controllo del giudice è limitato alla verifica dell'esistenza di un errore manifesto nell'esercizio di tali poteri.

150. La Commissione ritiene che la decisione impugnata rispetti il principio di proporzionalità. L'obiettivo principale delle direttive 89/662 e 90/425 è il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune ai quali contribuisce la protezione della salute. La misura volta a proteggere la salute deve essere presa in

considerazione, ma non deve eccedere quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo senza mettere in pericolo gli altri obiettivi della politica agricola comune. Dato che la Repubblica portoghese aveva presentato tutte le garanzie richieste, era normale, visto l'elevato livello di protezione assicurato, sostituire il regime del divieto con un regime di organizzazione e di sorveglianza meno restrittivo nei confronti del principio della libera circolazione delle merci.

151. La Commissione rileva che, se il principio di precauzione implica una logica di valutazione in termini di benefici e di oneri, è impossibile giungere ad un livello di rischio pari a zero. Essa sottolinea, al riguardo, che le decisioni adottate hanno seguito i pareri dei vari comitati scientifici e che essa segue con attenzione gli sviluppi della ricerca scientifica.

152. Nella sua replica, il governo francese contesta la tesi formulata in via principale dalla Commissione e sostiene che il motivo relativo al principio di precauzione è un motivo autonomo. Esso ritiene che, adottando la decisione impugnata senza controllare il rispetto delle condizioni poste dalla decisione 2001/376, la Commissione non garantisca il livello di protezione della sanità pubblica che si presume da essa garantito e violi il principio di precauzione.

153. Esso ricorda l'incertezza sui rischi e il fatto che il programma DBES è fondato su presunzioni scientifiche.

154. Il detto governo ritiene che la decisione impugnata violi il principio di precauzione essendo stata adottata senza alcuna garanzia sui risultati dei controlli riguardanti l'applicazione del dispositivo portoghese del programma DBES e delle relative norme di rintracciabilità e in assenza di risultati dei controlli sulle altre misure di lotta contro la BSE [farine, MRS, esami(...)], che si presumono attuate in Portogallo.

155. Nella sua memoria di intervento, il governo portoghese sostiene che il principio di precauzione è stato pienamente rispettato. Esso riconosce che tale principio si applica in settori come la salute umana, animale o vegetale e rileva, fra le condizioni della sua applicazione, la percezione o l'identificazione di un rischio potenziale e la realizzazione di uno studio scientifico i cui risultati sono incerti o dubbi.

156. Esso ricorda che in seguito ai nuovi dati scientifici si è ravvisata la possibilità di autorizzare le esportazioni a determinate condizioni, tali da permettere di continuare ad assicurare un elevato grado di protezione della salute. Esso ricorda inoltre la collaborazione delle autorità portoghesi con gli esperti e gli sforzi intrapresi dopo il 2000.

157. Il governo portoghese ritiene che le condizioni imposte dalla decisione 2001/376 siano state rigorosamente rispettate dalla Repubblica portoghese e dalla Commissione e che la decisione impugnata, non solo ne fornisca la conferma, ma rispetti totalmente il livello di protezione stabilito dalla Commissione come fondamento del principio di precauzione.

158. Nella sua comparsa di risposta alla memoria d'intervento del governo portoghese, il governo francese sostiene che il governo portoghese ha una concezione restrittiva del principio di precauzione nel senso che si applicherebbe soltanto in fase di valutazione del rischio. Secondo il governo francese, il principio di precauzione si applica altresì in fase di gestione del rischio, nella determinazione e nell'esecuzione delle misure di gestione, quanto meno al pari del principio di proporzionalità. In tal senso, le autorità che adottano una misura di gestione del rischio dovrebbero preoccuparsi sia della sua efficacia che della sua proporzionalità.

159. Il governo francese contesta, nel caso di specie, l'efficacia dei controlli delle misure previste e quindi la loro conformità al principio di precauzione sotto il profilo della gestione del rischio. Esso rinvia, in proposito, all'ultima relazione ricevuta dall'UAV, relativa a una missione effettuata in Portogallo fra il 28 gennaio e il 2 febbraio 2002. Emergerebbe da tale relazione che non venivano garantite l'identificazione e la sorveglianza degli animali né la rintracciabilità delle carni, mentre tutto il dispositivo del programma DBES si basa su tali elementi.

2. Valutazione

160. Al riguardo, è sufficiente constatare che il governo francese, come esso stesso ammette [19], si limita ad addebitare alla Commissione il fatto di non aver sufficientemente controllato il rispetto delle condizioni stabilite dalla decisione 2001/376 per la revoca dell'embargo e di aver così violato il principio di precauzione.

161. Ebbene, in tal senso, come osserva correttamente la Commissione, il secondo motivo sollevato dal governo francese si confonde con il primo motivo fatto valere dallo stesso, che aveva appunto per oggetto la questione se, al momento dell'adozione della decisione impugnata, le condizioni per revocare l'embargo, come stabilite dalla decisione 2001/376, fossero soddisfatte.

162. Pertanto, dato che il governo francese non dimostra l'esistenza di una violazione del principio di precauzione indipendentemente da una violazione della decisione 2001/376, tale secondo motivo deve considerarsi inoperante.

19 — V. supra, paragrafo 151.

V — Conclusione

163. Alla luce di tutte le ragioni in precedenza esposte, propongo alla Corte di:

«—annullare la decisione della Commissione 25 luglio 2001, 2001/577/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo nel quadro del regime di esportazione su base cronologica a norma dell'articolo 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese».