# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 20 settembre 2001 [1]

1. L'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE») fa parte di un gruppo di malattie, le encefalopatie spongiformi trasmissibili, le quali colpiscono molte specie diverse di animali, tra cui gli ovini nella forma del «trotto della pecora», ma anche gli esseri umani, principalmente nella forma della malattia di Creutzfeldt-Jakob. Individuata per la prima volta nel Regno Unito nel 1986, essa resta ancor oggi misteriosa sotto numerosi profili, in particolare per quanto riguarda le sue modalità di trasmissione, e temibile, nel senso che non esistono terapie che permettano di curarla.

2. Le prime misure di lotta contro questa malattia sono state adottate naturalmente nel Regno Unito, nel 1988, e sono state integrate da provvedimenti comunitari, emanati sin dal 1990, quando è stata misurata l'ampiezza dell'epidemia e dei rischi che essa comportava.

3. Ispirati al principio della precauzione, questi provvedimenti comunitari sono divenuti più severi nel corso degli anni, a seguito degli accertamenti allarmanti effettuati dagli organismi scientifici qualificati, culminando nella decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina [2], la quale vieta, a titolo transitorio, le esportazioni di bovini, di carni bovine e di prodotti derivati dal Regno Unito verso gli altri Stati membri e i paesi terzi.

4. Tale decisione si basava 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 [3], come modificata da ultimo dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1992, 92/118/CEE, che stabilisce le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti non soggetti, per quanto riguarda tali condizioni, alle normative comunitarie specifiche previste dall'allegato A, capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE [4], nonché sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 78, pag. 47.

3 — GU L 224, pag. 29.

4 — GU 1993, L 62, pag. 49.

controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 92/118 [5]. La decisione era stata adottata dopo che le autorità del Regno Unito, e più precisamente lo Spongiform Encephalopaty Advisory Committee, avevano rivelato l'esistenza di un probabile nesso tra una nuova forma della malattia di Creutzfeldt-Jakob e il consumo di carne bovina proveniente da animali affetti da BSE.

5. Il Regno Unito contestava la decisione 96/239, ma il ricorso d'annullamento da esso proposto veniva respinto con la sentenza della Corte 5 maggio 1998 [6].

6. Con il progresso degli studi scientifici sulla BSE, la Commissione aveva ritenuto possibile apportare degli adattamenti all'embargo totale istituito con la decisione 96/239 contro i prodotti dell'allevamento bovino del Regno Unito.

7. Di conseguenza, con la decisione 16 marzo 1998, 98/256/CE, che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, modifica la decisione 94/474/CE e abroga la decisione 96/239/CE [7], il Consiglio revocava l'embargo, a condizioni estremamente rigorose, per talune carni e prodotti ottenuti da carni di bovini macellati nell'Irlanda del Nord, nell'ambito di un regime di certificazione delle mandrie per l'esportazione, denominato Export Certified Herds Scheme (ECHS).

8. Dopo aver proceduto alle ispezioni previste dall'art. 6 di tale decisione, la Commissione, con decisione 98/351/CE [8], fissava al 1° giugno 1998 la data in cui potevano aver inizio le suddette esportazioni.

9. Alcuni mesi più tardi, alla luce di nuovi pareri scientifici e dei risultati di talune ispezioni effettuate dai propri servizi nel Regno Unito, la Commissione decideva di passare ad una nuova fase nel processo di revoca dell'embargo contro la carne bovina proveniente dal Regno Unito.

10. A tal fine, essa elaborava una proposta di modifica della decisione 98/256, in modo da autorizzare anche l'esportazione dal Regno Unito di carni e prodotti ottenuti da carne di bovini nati dopo il 1° agosto 1996 e idonei a titolo del regime di

5 — GU L 395, pag. 13.

6 — Causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265).

7 — GU L 113, pag. 32.

8 — Decisione 29 maggio 1998, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni dall'Irlanda del Nord di prodotti ottenuti da bovini, nel quadro del programma di esportazione di mandrie certificate, a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, della decisione 98/256/CE della Commissione (GU L 157, pag. 110).

esportazione su base cronologica, denominato Date-Based Export Scheme (DBES).

11. Essa non riusciva, però, ad ottenere il parere favorevole del comitato veterinario permanente su tale proposta la quale, di conseguenza, veniva sottoposta al Consiglio, come previsto dall'art. 17 della direttiva 89/662.

12. Il Consiglio non statuiva entro il termine stabilito, ma neppure si pronunciava a maggioranza semplice contro le misure proposte. Per tale ragione, la Commissione stessa provvedeva ad adottarle con decisione 25 novembre 1998, 98/692/CE, recante modificazione della decisione 98/256/CE [9].

13. Il regime DBES, che si era in tal modo aggiunto al regime ECHS, viene dettagliatamente descritto nel nuovo allegato III alla decisione 98/256, introdotto con la decisione 98/692.

14. La definizione di animali idonei a titolo del DBES è contenuta nell'art. 3 di tale allegato, il quale stabilisce quanto segue:

«Un bovino è idoneo ai fini del DBES se è nato ed è stato allevato nel Regno Unito e al momento della macellazione risultavano soddisfatte le condizioni seguenti:

a) è stato chiaramente identificabile per tutta la vita, in modo che sia possibile risalire alla fattrice e alla mandria d'origine; il numero unico del suo marchio auricolare, la data e l'azienda di nascita e tutti i movimenti successivi alla nascita sono registrati nel passaporto ufficiale dell'animale o in un sistema informatico di identificazione e rintracciamento; è nota l'identità della fattrice;

b) ha un'età superiore a 6 mesi ma inferiore a 30 mesi, determinata in base alla registrazione ufficiale informatica della data di nascita e, per i capi della Gran Bretagna, in base al passaporto ufficiale dell'animale di cui trattasi;

c) l'autorità competente ha ricevuto e verificato la prova ufficiale che la fattrice è sopravvissuta per almeno sei mesi al parto dell'animale di cui trattasi;

d) la fattrice non è stata colpita da BSE, né c'è il sospetto che abbia contratto la BSE».

9 — GU L 328, pag. 28.

15. Per quanto attiene ai controlli, viene stabilito che la macellazione degli animali idonei dev'essere effettuata in macelli specializzati, che non effettuino la macellazione di animali non idonei, e che il rintracciamento dev'essere compiutamente garantito, nel senso che:

«La possibilità di risalire dalle carni all'animale idoneo ai fini del DBES o, dopo il sezionamento, agli animali sezionati nel medesimo lotto, sarà assicurata da un sistema ufficiale di rintracciamento fino al momento della macellazione. Dopo la macellazione, le etichette devono consentire di risalire dalle carni fresche e dai prodotti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere b) e c), fino all'animale idoneo, per permettere un eventuale ritiro dalla circolazione della partita interessata. Nel caso degli alimenti per animali domestici carnivori, i documenti di scorta e le registrazioni devono consentire il rintracciamento» [10].

16. Inoltre, il Regno Unito:

«applicherà protocolli particolareggiati per:

a) il rintracciamento e i controlli prima della macellazione:

b) i controlli durante la macellazione;

c) i controlli durante la trasformazione degli alimenti per animali da compagnia;

d) tutte le etichettature e certificazioni necessarie dopo la macellazione e fino al punto di vendita» [11].

17. Dopo aver effettuato le verifiche prescritte dall'art. 6, n. 5, della decisione 98/256, come modificata dalla decisione 98/692, averle giudicate soddisfacenti e informato gli Stati membri, il 23 luglio 1999 la Commissione adottava la decisione 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno unito nell'ambito del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione del Consiglio, 98/256 [12]. Tale data veniva fissata al 1° agosto 1999.

18. In seguito al rifiuto da parte della Repubblica francese di adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione 98/256, come modificata dalla decisione

10 — Punto 7 dell'allegato III alla decisione 98/256, introdotto dalla decisione 98/692.

11 — Punto 9 del medesimo allegato.

12 — GU L 195, pag. 42.

98/692, e alla decisione 1999/514, la Commissione proponeva contro tale Stato membro il ricorso per inadempimento, sottoposto all'esame della Corte, registrato con il numero di ruolo C-1/00. Inizierò con il ricordare la genesi del ricorso.

19. Dopo un periodo di assoluto divieto di importazione di carni bovine originarie del Regno Unito, nel 1999 la Repubblica francese istituiva un regime di divieti in linea di principio, fissato con il decreto ministeriale del 28 ottobre 1998, che stabiliva misure particolari applicabili a taluni prodotti di origine bovina spediti dal Regno Unito [13]. Un'eccezione veniva prevista per i prodotti provenienti dall'Irlanda del Nord, come prescritto dalla versione iniziale della decisione 98/256.

20. L'autorizzazione ad importare i prodotti DBES presupponeva pertanto una modifica del suddetto decreto ministeriale. Il governo francese ha conseguentemente presentato un progetto in tal senso all'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments (in prosieguo: l'«AFSSA»), organismo che essa aveva l'obbligo di consultare in base al diritto francese [14].

21. Il 30 settembre 1999 l'AFFSA emetteva un parere negativo sul progetto di decreto basandosi sul rapporto di un gruppo di esperti in merito alle encefalopatie subacute spongiformi trasmissibili, secondo il quale «allo stato attuale delle conoscenze scientifiche e dei dati epidemiologici a disposizione, il gruppo di esperti ritiene che il rischio che la Gran Bretagna esporti carni bovine contagiate non si possa considerare totalmente sotto controllo».

22. Il 1° ottobre 1999, immediatamente dopo la sua comunicazione, le autorità francesi trasmettevano tale parere alla Commissione, che il 10 settembre aveva loro ricordato l'obbligo di conformarsi alle decisioni 98/256 e 1999/514.

23. Nella lettera che accompagnava la comunicazione, le autorità francesi si esprimevano nel modo seguente:

«Le autorità francesi ritengono che gli elementi scientifici sui quali tale parere si fonda debbano essere portati a conoscenza della comunità scientifica comunitaria. Esse invitano pertanto la Commissione a sottoporlo rapidamente al Comitato scientifico direttivo (CSD).

Il parere dell'AFSSA porta le autorità francesi a sospendere l'applicazione delle decisioni della Commissione sopra citate, in attesa della valutazione del suddetto parere da parte del CSD.

13 — JORF 2 dicembre 1998, pag. 18169.

14 — Legge n. 98535 del 1° luglio 1998, art. 11 (JORF 2 luglio 1998, pag. 10056).

Le autorità francesi metteranno a disposizione della Commissione qualsiasi perizia scientifica nazionale necessaria alla valutazione comunitaria dei presenti elementi scientifici».

24. Accogliendo la richiesta delle autorità francesi, la Commissione sottoponeva il parere dell'AFSSA al CSD, il quale, dopo aver esaminato il rapporto del proprio gruppo ad hoc TSE/BSE, riunitosi il 14 e il 25 ottobre 1999, decideva all'unanimità, alla fine dell'ottobre 1999, che il parere dell'AFSSA non conteneva alcun elemento nuovo tale da giustificare una revisione delle conclusioni generali dei propri precedenti pareri che avevano costituito la base scientifica di cui la Commissione si era avvalsa per autorizzare spedizioni, dal Regno Unito, di carne bovina e di prodotti derivati soggetti al regime DBES.

25. Il CSD insisteva sul fatto che la sua analisi dei rischi derivanti dalla BSE dipendeva da un'attuazione meticolosa, da parte della Commissione e degli Stati membri, delle misure proposte al fine di eliminare o limitare i rischi stessi. Esso osservava che la garanzia derivante dal sistema DBES britannico era strettamente legata al mantenimento del divieto delle farine, al rispetto della regola dei 30 mesi e alla prova chiara («clear evidence») che il rischio di trasmissione per via materna fosse ridotto al minimo. Tenendo conto di tali condizioni e ricordando le analisi precedenti effettuate dal CSD in merito ai rischi per la salute pubblica nell'Unione europea, il CSD riteneva che, a seguito dei provvedimenti adottati dal Regno Unito, il rischio per la salute umana derivante dal sistema britannico del DBES non fosse sicuramente più elevato di quello esistente negli altri Stati membri.

26. Nelle prime due settimane di novembre la Commissione convocava numerose riunioni, alle quali partecipavano le autorità francesi e britanniche, per tentar di giungere a una soluzione conforme al diritto comunitario e soddisfacente per tutte le parti interessate.

27. Tuttavia, constatando che i suoi sforzi tardavano a produrre effetti positivi, la Commissione indirizzava il 17 novembre 1999 una lettera di messa in mora alla Repubblica francese, lasciandole 15 giorni di tempo per presentare le sue osservazioni.

28. Essa avviava quindi la procedura ex art. 226 CE. Il 1° dicembre 1999 le autorità francesi chiedevano una settimana di proroga al fine di poter ottenere un nuovo parere dell'AFSSA sui termini di un memorandum di intesa elaborato nel frattempo, il 24 novembre 1999, a conclusione di tre riunioni tecniche svoltesi il 5, 12 e 15 novembre tra le autorità francesi e britanniche e la Commissione.

29. In base a questo nuovo parere, emesso il 6 dicembre 1999 e giudicato debole dalla

stessa Commissione, per revocare l'embargo come loro richiesto dalla Commissione le autorità francesi avrebbero dovuto considerare:

«— gli elementi di rischio, plausibili ma al momento non quantificabili, connessi alla mancanza di certezze, da un lato, sulla distribuzione nel tempo dell'infezione da BSE nell'organismo dei bovini e, dall'altro lato, sul complesso delle modalità di trasmissione dell'agente infettivo negli animali;

— il fatto che i provvedimenti diretti al rafforzamento dei controlli e all'attuazione del dispositivo, in modo da garantire il rispetto effettivo delle disposizioni adottate, non hanno tuttavia un impatto diretto e immediato sui suddetti elementi di rischio;

— la necessità di prevedere una reversibilità delle misure adottate, al fine di far cessare immediatamente un'eventuale esposizione dei consumatori ad un rischio che si confermasse successivamente».

30. L'8 dicembre 1999 i servizi della stampa del Primo ministro pubblicavano un comunicato annunciando che al momento «la Francia non era in grado (...) di revocare l'embargo sulla carne bovina britannica».

31. Secondo tale comunicato, alla luce della dichiarazione effettuata dall'AFSSA, il rifiuto si giustificava a causa della mancanza di garanzie sufficienti riguardo alla definizione e all'attuazione di programmi di test, da migliorare ed estendere, nonché all'adozione di una base normativa comunitaria che garantisse il rintracciamento e un'etichettatura obbligatoria in Europa delle carni bovine e dei prodotti derivati britannici.

32. Le autorità francesi rispondevano alla lettera di messa in mora solo il giorno seguente, richiamando gli argomenti esposti nel comunicato della vigilia e traendone la conclusione, in termini praticamente identici a quelli in esso utilizzati, secondo la quale «[m]osso unicamente dalla preoccupazione per la salute pubblica e per la sicurezza dei consumatori a beneficio di tutta l'Unione europea, il governo francese desidera proseguire attivamente, assieme alla Commissione e ai suoi partners, la ricerca di una soluzione complessiva sulla base delle acquisizioni delle ultime settimane, che vanno completate e precisate (...)».

33. Ritenendo di non potersi accontentare di tale risposta, il 14 dicembre 1999 la Commissione inviava alla Repubblica francese un parere motivato, concedendole un termine di 5 giorni lavorativi per conformarsi agli obblighi su di essa incombenti in forza delle decisioni 98/256 e 1999/514.

34. Questo primo parere motivato veniva sostituito da un secondo, datato 16 dicem-

bre 1999, che fissava anch'esso un termine di cinque giorni lavorativi. Successivamente, su richiesta delle autorità francesi, il termine veniva prorogato al 30 dicembre.

35. La risposta al parere motivato veniva inviata alla Commissione il 29 dicembre 1999. Le autorità francesi affermavano che, secondo l'AFSSA, sussistevano seri dubbi sui rischi connessi alle carni britanniche soggette al regime DBES, i quali facevano apparire prematura una revoca immediata dell'embargo.

36. Esse sottolineavano inoltre che la Commissione non aveva tenuto conto dei pareri di minoranza espressi in seno al gruppo ad hoc TSE/TBE, il che a loro giudizio equivaleva ad una violazione del principio di precauzione, e ricordavano di aver sempre contestato la data fissata dalla Commissione per la ripresa delle esportazioni.

37. Sempre secondo il loro punto di vista, il memorandum di intesa elaborato il 24 novembre 1999 aveva perso qualunque rilievo in seguito al rifiuto della maggioranza degli Stati membri di conformarsi all'interpretazione della Commissione circa i requisiti per il rintracciamento figuranti nell'allegato II, nonché della decisione della Commissione di proporre il rinvio dell'applicazione di un'etichettatura obbligatoria per le carni bovine.

38. Infine, dopo aver ricordato l'importanza da esso riposta nell'attuazione dei test di individuazione tanto nel Regno Unito quanto nel resto della Comunità, il governo francese passava al contrattacco, annunciando la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte «perché si pronunciasse sulla compatibilità con il diritto comunitario (e in particolare con il principio di precauzione) della decisione della Commissione di non rivedere la propria posizione malgrado i nuovi elementi che essa le aveva trasmesso».

39. Difatti, lo stesso giorno, ossia il 29 dicembre 1999, la Repubblica francese proponeva un ricorso d'annullamento, registrato con il numero di ruolo C-514/99, contro «la decisione con cui la Commissione rifiuta di modificare o di abrogare la decisione 23 luglio 1999, 1999/514, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno unito nell'ambito del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione del Consiglio, 98/256/CE». La Corte ha dichiarato il suddetto ricorso irricevibile con ordinanza 21 giugno 2000 [15], dichiarando che non si era di fronte ad una decisione della Commissione e che la Repubblica francese avrebbe dovuto proporre un ricorso per carenza, il che non era avvenuto.

40. Da parte sua la Commissione, rilevando che la Repubblica francese non si

15 — Ordinanza Francia/Commissione (Racc. pag. I-4705).

era conformata al suo parere motivato entro il termine impartito, proponeva in data 4 gennaio 2000 un ricorso per inadempimento, registrato con il numero di ruolo C-1/00. In detto ricorso essa chiede che la Corte voglia:

«1) dichiarare che, rifiutandosi di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alla decisione del Consiglio 16 marzo 1998, 98/256/CE, che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, che modifica la decisione 94/474/CE e abroga la decisione 96/239/CE, nella versione modificata dalla decisione della Commissione 98/692/CE, in particolare all'art. 6 ed all'allegato III della stessa, ed alla 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 nell'ambito del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione del Consiglio 98/256/CE, in particolare all'art. 1 della stessa, e segnatamente rifiutandosi di consentire la commercializzazione nel suo territorio di prodotti ammessi in forza del citato regime ("DBES"), contemplati dai citati art. 6 e allegato III, dopo il 1° agosto 1999, la Repubblica francese ha violato ambedue queste decisioni ed in particolare le citate disposizioni nonché il Trattato CE, e segnatamente gli artt. 28 e 10 del medesimo;

2) condannare la Repubblica francese alle spese».

41. Il Regno Unito è stato ammesso ad intervenire a sostegno della Commissione. Al suddetto ricorso la Repubblica francese ha opposto un'eccezione di irricevibilità, su cui la Corte ha deciso di pronunciarsi unitamente al merito. Mi soffermerò in primo luogo su tale eccezione.

**L'eccezione di irricevibilità dedotta dalla Repubblica francese**

42. A sostegno dell'eccezione di irricevibilità il governo francese deduce due motivi. Il primo, attinente all'irregolarità delle fasi precontenziosa e contenziosa del procedimento; il secondo, attinente alla violazione del principio di collegialità da parte della Commissione. Il primo motivo si articola a sua volta in quattro capi, che esaminerò uno alla volta.

*Il motivo attinente all'irregolarità della procedura*

43. Secondo il governo francese, l'invio della lettera di messa in mora prima che venisse formulato il secondo parere dell'AFSSA avrebbe pregiudicato il principio secondo cui l'oggetto della causa deve essere chiaramente definito, e avrebbe violato la finalità della fase precontenziosa del procedimento, che è quella di offrire allo Stato membro interessato la possibilità di conformarsi agli obblighi ad esso derivanti dal diritto comunitario o di preparare

un'utile difesa. Questi rilievi non mi sembrano fondati.

44. L'oggetto della causa, infatti, era del tutto chiaro, in quanto, alla data in cui la lettera di diffida è stata loro inviata, le autorità francesi non potevano in buona fede ignorare né che la Commissione si aspettava che esse adottassero misure di diritto nazionale necessarie alla revoca dell'embargo per le carni bovine conformi ai criteri del regime DBES, né che le obiezioni dell'AFFSA, che esse avevano fatto proprie, non erano state ritenute giustificate dalla Commissione alla luce del parere emesso dal CSD. Inoltre, il governo francese non può sostenere di essere stato colto di sorpresa dalla lettera di diffida. La successione cronologica degli eventi che poco sopra ho ricostruito dimostra, al contrario, che tutti gli interessati erano pienamente a conoscenza delle posizioni rispettive dei protagonisti del conflitto e degli argomenti da essi fatti valere.

45. Il governo francese era del tutto libero, se lo avesse ritenuto necessario alla luce delle discussioni svoltesi nel novembre 1999, di consultare una seconda volta l'AFSSA prima di decidere se obbedire o meno ai criteri derivanti dalla decisione 1999/514, ma anche la Commissione aveva piena libertà di decidere che, tenuto conto del persistente rifiuto da parte della Repubblica francese di conformarsi a una decisione che avrebbe prodotto effetti dal 1° agosto, era giunto il momento di compiere il primo atto della procedura prevista dall'art. 226 CE.

46. A mio avviso, non si può lasciare a uno Stato membro, qualunque esso sia, la possibilità di ritardare a proprio piacimento la proposizione di un ricorso per inadempimento comunicando alla Commissione che il rifiuto di adempiere ai suoi obblighi non ha carattere definitivo e che la sua posizione potrebbe cambiare in base al risultato di certe consultazioni in corso a livello nazionale.

47. Il governo francese sostiene inoltre che dichiarando, prima nella lettera di diffida e poi nel parere motivato, che esso non aveva fatto valere argomenti di diritto per giustificare l'impossibilità di applicare la decisione 1999/514, la Commissione avrebbe intenzionalmente ignorato gli argomenti esposti nelle comunicazioni ad essa indirizzate, cosa che avrebbe consentito a tale governo di esimersi dall'obbligo di dimostrare l'effettività dell'inadempimento contestato.

48. Confesso di non capire quali conseguenze questo addebito potrebbe avere sulla ricevibilità del ricorso.

49. È vero che la Commissione ha effettivamente dichiarato che il governo francese non aveva dedotto argomenti di diritto, ma anche supponendo che in tal modo essa non abbia tenuto conto della natura degli argomenti presentati, giudicandoli erroneamente politici, non vedo perché ciò renderebbe irregolare la fase precontenziosa del procedimento.

50. Accertare se, nonostante l'esistenza di una decisione della Commissione che le imponeva la revoca dell'embargo, la Repubblica francese avesse il diritto di non conformarvisi, mi sembra proprio una questione giuridica di merito, sulla quale spetta alla Corte pronunciarsi, una volta introdotto il ricorso.

51. Sostenere, come fa il governo francese, che il ricorso sarebbe irricevibile perché la Commissione non ha riconosciuto la pertinenza degli argomenti presentati in risposta alla lettera di diffida e al parere motivato, o se si preferisce, perché il procedimento precontenzioso ha assunto la forma di un dialogo tra sordi, a mio giudizio rientra in una concezione del ricorso per inadempimento secondo la quale sarebbe inammissibile che, nel corso della fase precontenziosa, la Commissione si arrocchi risolutamente sulle proprie posizioni malgrado le giustificazioni addotte dallo Stato membro interessato.

52. Orbene, è proprio perché le parti rimangono sulle proprie posizioni, qualunque sia il motivo, che a questa fase nella quale si tenta una composizione amichevole segue una fase contenziosa, nel corso della quale le posizioni di entrambe le parti vengono valutate dal giudice in relazione a quanto prescritto dalla norma giuridica.

53. Se risulta che la Commissione non ha tenuto conto né della natura degli argomenti dedotti dallo Stato membro né del loro fondamento, spetterà alla Corte sanzionare questa omissione, e di conseguenza il ricorso potrà essere respinto. Questo però non ne metterebbe in discussione la ricevibilità.

54. Sempre nell'ambito del suo primo motivo, la Repubblica francese sostiene inoltre che la Commissione, inviando sia la lettera di diffida sia i due pareri motivati successivi, ha «fissato termini urgenti non giustificati nella fattispecie».

55. Secondo il governo francese, la fissazione di tali termini avrebbe dovuto essere motivata ponderando le conseguenze economiche della revoca dell'embargo e i rischi per la salute pubblica da essa determinati.

56. Ricordo che l'art. 226 CE non distingue affatto tra un termine normale e un termine che presuppone una situazione d'urgenza, da esplicitarsi in una motivazione specifica.

57. Infatti, la Commissione è padrona dei termini che stabilisce, con l'unica riserva che i termini fissati non siano improbabili e che i diritti della difesa non vengano messi in discussione.

58. Nel caso di specie, a mio giudizio i termini sono effettivamente molto brevi, ma non troppo.

59. In effetti, la lettera di diffida è stata inviata dopo due settimane durante le quali la Commissione si era adoperata affinché la Repubblica francese si conformasse alla decisione 1999/514 e revocasse finalmente l'embargo che avrebbe dovuto essere soppresso dal 1° agosto 1999. Il governo francese non può dunque dichiarare di essere stato colto di sorpresa, tanto più che esso aveva già preparato il progetto di decreto ministeriale di revoca dell'embargo, sottoposto in settembre all'esame dell'AFSSA. Esso inoltre sapeva perfettamente che la Commissione attribuiva grande importanza a tale questione e che era determinata ad ottenere la revoca dell'embargo, a costo di presentare un ricorso per inadempimento se il governo francese non avesse ammorbidito la sua posizione.

60. In un contesto di questo tipo, in cui tutti gli interessati conoscono perfettamente le posizioni degli interlocutori e in cui la situazione appare bloccata, non mi sembra che si possano criticare i termini assai ridotti imposti alla Repubblica francese per agire al fine di evitare l'avvio di un procedimento dinanzi alla Corte.

61. Si noterà, del resto, che quando il governo francese ha domandato una proroga del termine per rispondere al parere motivato, la Commissione gli ha accordato esattamente quanto richiesto. Ciò prova che fissando termini assai ridotti la Commissione, pur avendo bisogno di una presa di posizione chiara e definitiva del governo francese per poter stabilire il seguito del procedimento, non aveva intenzione di mettere alle strette il suddetto governo.

62. Quanto all'affermazione secondo la quale la fissazione di termini assai brevi sarebbe indice di uno sviamento di procedura, in quanto la Commissione avrebbe cercato di ottenere in tal modo il medesimo risultato dell'avvio di un procedimento d'urgenza il cui esito, a dire del governo francese, sarebbe stato incerto, ritengo che essa, in mancanza di qualunque prova, costituisca un processo alle intenzioni.

63. In ogni modo, una fase precontenziosa del procedimento chiusa entro termini assai ridotti non può in alcun modo produrre gli stessi effetti di una domanda di provvedimenti urgenti.

64. Infatti, una domanda di provvedimenti urgenti produce una decisione giurisdizionale in tempi brevissimi, mentre l'avvio di un ricorso per inadempimento, tenuto conto dei termini incomprimibili legati allo scambio di memorie e alla presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, può sfociare in una sentenza dichiarativa solo parecchi mesi dopo, e ciò indipendentemente dalla durata della fase precontenziosa del procedimento.

65. Per quanto riguarda, infine, l'accusa alla Commissione di non aver dimostrato la stessa diligenza profusa per indurre la Repubblica federale di Germania a revocare l'embargo, che anche quest'ultima aveva mantenuto oltre il 1° agosto 1999, basterà ricordare che la Commissione dispone di un notevole margine di discrezionalità per adempiere alla missione di vigilare sull'applicazione del Trattato e del diritto derivato ad essa conferita dall'art. 211 CE. Il governo francese, pertanto, non ha diritto di criticare il metodo seguito dalla Commissione per giungere al risultato perseguito, ossia la revoca dell'embargo da parte di tutti gli Stati membri.

66. Con un briciolo di malizia, si può del resto sottolineare come, a posteriori, la procedura seguita nei confronti della Repubblica federale di Germania si sia rivelata opportuna, dato che tale Stato membro ha effettivamente revocato l'embargo mentre la Repubblica francese persiste nel suo rifiuto e che, se il governo francese ritiene inammissibile che la Commissione tolleri il mantenimento dell'embargo da parte del governo tedesco, l'art. 227 gli offrirebbe la possibilità di aggirare tale inerzia.

67. Poiché non ritengo fondata nessuna delle quattro censure dirette a dimostrare lo svolgimento irregolare della fase precontenziosa del procedimento, debbo respingere il primo motivo.

*Il motivo attinente alla violazione del principio di collegialità*

68. Eccomi quindi al secondo motivo, attinente alla violazione del principio di collegialità.

69. Secondo il governo francese, la proposizione del ricorso sulla base di un'abilitazione, concessa dal collegio il 22 dicembre 1999 al commissario Byrne e al presidente Prodi, in un momento in cui la Commissione non conosceva ancora la risposta della Repubblica francese al parere motivato, sarebbe irregolare.

70. Infatti, tale risposta avrebbe contenuto almeno due elementi nuovi, vale a dire l'invocazione esplicita del principio di precauzione e l'annuncio della proposizione di un ricorso d'annullamento contro il rifiuto della Commissione di rivedere la sua decisione di revocare l'embargo sulla carne britannica. Se il collegio avesse potuto venire a conoscenza di tali elementi e discuterli, avrebbe potuto adottare una decisione differente da quella emanata il 22 dicembre 1999.

71. A tale critica la Commissione oppone fondatamente la giurisprudenza della Corte, come risultante dalla sentenza

29 settembre 1998 [16], confermata dalle sentenze 22 aprile 1999 [17] e 8 giugno 1999 [18].

72. Da tale giurisprudenza risulta che, anche se la decisione della Commissione di presentare un ricorso per inadempimento dev'essere presa in comune dal collegio, e quindi gli elementi sui si basa detta decisione devono essere disponibili per i membri del collegio, non è invece necessario che il collegio stesso rediga un atto che concreti tale decisione e che ne contenga la stesura definitiva.

73. Nel caso di specie mi sembra difficile ritenere che il collegio non disponesse, al 22 dicembre 1999, di un'informazione completa sul fascicolo relativo al rifiuto francese di revocare l'embargo che gli consentisse di decidere con cognizione di causa.

74. Esso non ignorava che il suddetto rifiuto era, dal punto di vista francese, motivato dall'esistenza di «rischi plausibili ma non quantificabili», per riprendere i termini di uno dei rapporti dell'AFFSA, ossia che si ritenesse giustificato in base ai criteri del principio di precauzione.

75. Certo, esso ignorava che la Repubblica francese sarebbe giunta ad avviare un procedimento contenzioso relativo all'obbligo di revoca dell'embargo, ma sapeva perfettamente che la stessa non si reputava vincolata dalla decisione 1999/514, della quale contestava la fondatezza.

76. Il fatto che tale contestazione, considerata infondata dal collegio, abbia assunto la forma di un ricorso contenzioso, non poteva modificare i dati sulla base dei quali il collegio aveva conferito un'abilitazione a due suoi membri, seguendo un procedimento di cui i documenti prodotti dalla Commissione attestano la regolarità.

77. Propongo pertanto di respingere anche il secondo motivo dedotto a sostegno dell'eccezione di irricevibilità e di passare all'esame del merito del ricorso.

**Il merito della controversia**

78. Nel suo ricorso la Commissione sostiene in via principale che la Repubblica francese non può sottrarsi unilateralmente all'applicazione di decisioni formulate in modo chiaro, preciso e incondizionato le quali, in forza dell'art. 249 CE, possiedono forza vincolante nei suoi confronti. Ciono-

16 — Causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449).

17 — Causa C-272/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2175).

18 — Causa C-198/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3257).

nostante, essa si adopera altresì per confutare le giustificazioni addotte dal governo francese nella risposta al parere motivato. Riguardo al parere dell'AFFSA, la Commissione sostiene, in primo luogo, che «uno Stato membro non può, avvalendosi del parere scientifico di un'agenzia nazionale, sostituire la propria valutazione a quella effettuata dalla Commissione in base alle proprie competenze» e, in secondo luogo, che i pareri dell'AFFSA sono contraddetti da quelli del CSD.

79. Basandosi su tali ultimi pareri, la Commissione nega che le misure da essa adottate siano insufficienti ai fini della tutela della salute pubblica.

80. A suo giudizio, non si può interpretare il principio di precauzione nel senso che esso obbligherebbe a rinunciare all'adozione di una decisione che non sia approvata all'unanimità da tutte le istanze scientifiche che vi hanno partecipato, in quanto «la necessaria libertà della scienza e la complessità delle situazioni concrete fanno sì che inevitabilmente esistano opinioni scientifiche di minoranza praticamente su qualsiasi questione».

81. In ogni caso, poiché i requisiti posti dall'allegato III della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, erano materialmente soddisfatti, essa era obbligata a fissare la data per la ripresa delle spedizioni senza potersi rifugiare dietro considerazioni di opportunità per sottrarsi a tale obbligo.

82. Infine, la Commissione sostiene che il rifiuto francese costituisce altresì una violazione dell'art. 10 CE, poiché la Repubblica francese non ha cooperato alla realizzazione dei compiti dell'Unione europea, nonché dell'art. 28 CE, dato che la libera circolazione delle merci è stata ostacolata, né si può fare appello all'art. 30 CE, in quanto «i criteri in materia di veterinaria e sanità, che si applicano ai prodotti soggette al regime DBES e alla loro spedizione al di fuori del Regno Unito (come avviene per la maggior parte del settore veterinario), sono soggetti a un'armonizzazione comunitaria la quale costituisce un sistema coerente ed esaustivo che mira per l'appunto a garantire la tutela della salute umana e animale».

83. Nel controricorso il governo francese articola i suoi argomenti attorno a tre capi: la rintracciabilità e l'etichettatura, l'obbligo di leale cooperazione e la libera circolazione delle merci.

84. Per quanto riguarda la rintracciabilità e l'etichettatura, il governo francese fa rilevare che, come la stessa Commissione ammette sia nel ricorso sia nel terzo 'considerando' della decisione 98/692, esse

costituiscono un elemento essenziale del regime DBES, in quanto devono permettere di impedire la spedizione di un animale intero o di una sua parte, ovvero la sua commercializzazione in tutto o in parte, qualora emerga successivamente che si tratti di animale non idoneo. Esso intende contrapporre alla Commissione la propria interpretazione dell'allegato III della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, esposta nell'allegato II al memorandum di intesa elaborato il 24 novembre 1999. Tale documento stabilisce quanto segue:

«La Commissione dichiara che, conformemente ai propri obblighi in materia di rintracciabilità e di ritiro, ai sensi della decisione 98/256/CE come modificata dalla decisione 98/692/CE, *ciascuno Stato membro*, al fine di garantire l'effetto utile della suddetta misura basata sul principio di precauzione, adotta *misure vincolanti* per mantenere la *massima rintracciabilità*, garantendo che qualsiasi carne o prodotto spedito dal Regno Unito conformemente agli allegati II e III della presente decisione:

— venga marchiato o etichettato all'arrivo sul proprio territorio con un marchio distinto che non possa essere confuso con il marchio di salubrità comunitaria;

— resti marchiato o etichettato nel modo suddetto qualora la carne o il prodotto siano sezionati, trasformati o riconfezionati sul proprio territorio.

Ciascuno Stato membro è invitato a notificare alla Commissione e agli altri Stati membri il marchio distintivo prescelto. Alla luce dell'esperienza acquisita, la Commissione si adopererà per precisare e completare, se necessario, il quadro normativo esistente, per esempio facendo appello al sistema di mutua assistenza e/o tramite una decisione adottata in forza dell'art. 6, n. 1, lett. f), della direttiva 64/433/CEE e/o dell'art. 17 della direttiva 77/99/CEE e/o dell'art. 7, n. 5, della direttiva 94/65.

La Commissione conferma, peraltro, che se non viene garantita la suddetta rintracciabilità, *uno Stato membro può rifiutare*, nel rispetto del diritto comunitario e in particolare dell'art. 7 della direttiva 89/662/CEE, *la carne e qualsiasi prodotto che la contenga*[19] che non rispondano pienamente al suddetto requisito.

La Commissione invierà tale dichiarazione a tutti gli Stati membri».

85. Il governo francese trova una conferma del ruolo fondamentale della rintracciabilità quale strumento per la gestione dei rischi nella citata sentenza Regno Unito/Commissione, in cui la Corte ha dichiarato che l'estensione del divieto di esportazione

19 — I corsivi di questa citazione sono miei.

dei bovini britannici agli animali che abbiano meno di sei mesi appariva giustificato, anche alla luce del principio di proporzionalità, a causa del fatto che alle «incertezze scientifiche circa le modalità di trasmissione della BSE (...) si aggiungevano l')assenza di una marchiatura degli animali [e la] mancanza di controllo sui loro movimenti, [il che non consentiva] di sapere con certezza se un vitello [fosse] stato partorito da una mucca totalmente immune dal BSE o, anche in un'ipotesi del genere, se [fosse] esso stesso totalmente immune dalla malattia» [20].

86. Esso inoltre sottolinea che la direttiva del Consiglio 29 giugno 1992, 92/59/CEE, relativa alla sicurezza generale dei prodotti [21], considera la rintracciabilità una delle tecniche privilegiate dell'azione di prevenzione.

87. A questo consenso sull'utilità e sulla necessità della rintracciabilità il governo francese oppone le carenze che ritiene di aver individuato nel complesso normativo che disciplina la circolazione dei prodotti bovini soggetti al regime DBES esportati dal Regno Unito.

88. Esso sottolinea che quando, nel novembre 1999, è emerso che in seno al comitato veterinario permanente la maggioranza degli Stati membri non considerava utile ricorrere, per i prodotti bovini britannici soggetti al regime ECHS o al regime DBES, a una marchiatura o a un'etichettatura distinte che accompagnassero il prodotto in tutte le fasi della commercializzazione, la Commissione ha semplicemente rinunciato a imporre l'applicazione delle disposizioni della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, relative alla rintracciabilità, almeno così come le aveva interpretate nell'allegato II al citato memorandum d'intesa.

89. Esso, infine, trova conferma di tale rinuncia nella relazione sulla missione ispettiva nel Regno Unito in materia di attuazione della decisione 98/256, modificata con la decisione 98/692, effettuata tra il 20 e il 24 marzo 2000 dall'Ufficio alimentare e veterinario, osservando che il capitolo «Ispezioni» di tale relazione si riferisce solo alla rintracciabilità dell'azienda preposta al confezionamento finale nel laboratorio di sezionamento, lasciando fuori del campo di indagine la rintracciabilità a valle del laboratorio di sezionamento, in particolare al momento della spedizione o dopo la stessa.

90. Inoltre, secondo il governo francese, tale relazione sarebbe significativa sotto un altro profilo, in quanto richiama l'attenzione sul fatto che, in mancanza di una piena applicazione nel Regno Unito del regolamento (CE) della Commissione 27 febbraio 1998, n. 494, che detta talune modalità per l'applicazione del regolamento (CE) del Consiglio n. 820/97, sull'applicazione delle sanzioni amministrative minime nell'ambito del sistema di

20 — V. punto 102.

21 — GU L 228, pag. 24.

identificazione e di registrazione dei bovini [22], animali correttamente registrati ma provenienti da allevamenti in cui più del 20% degli animali non lo sono, possono essere ammessi al regime DBES.

91. Questo porta il governo francese a contestare il fatto che la Commissione possa accusarlo di non avere eseguito una decisione che, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 249 CE, non è di fatto obbligatoria in tutti i suoi elementi poiché è stata negletta la parte relativa alla rintracciabilità/etichettatura della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692.

92. Esso del resto si meraviglia del fatto che la Commissione abbia potuto adottare la decisione 1999/514, quando, ai sensi dell'art. 6, n. 5, della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, essa era tenuta a verificare «[l']applicazione di tutte le disposizioni della presente decisione» prima di fissare la data per la revoca dell'embargo.

93. A suo giudizio, sebbene solo dopo aver adottato la decisione 1999/514 la Commissione ha scoperto che le condizioni per la revoca dell'embargo non erano tutte presenti, essa era tenuta a ricorrere alla possibilità, derivante dall'art. 6, n. 6, della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692 [23], di adottare misure appropriate, cosa che essa non ha fatto, preferendo presentare un ricorso per inadempimento contro la Repubblica francese.

94. Per quanto riguarda l'art. 10 CE, il governo francese ritorce contro la Commissione l'accusa di mancanza di leale cooperazione e sostiene di avere, da parte sua, sollecitato e alimentato il dibattito sull'applicazione delle regole per la rintracciabilità durante i comitati veterinari permanenti del 23 e 24 novembre 1999 e del 6 dicembre 1999, mentre la Commissione si è limitata a rinunciare ad esigere l'applicazione delle disposizioni della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, in tema di rintracciabilità e di etichettatura e non ha tenuto conto a sufficienza, ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, delle considerazioni relative alla salute pubblica, come peraltro le veniva prescritto dall'art. 152 CE e dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla citata sentenza Regno Unito/Commissione.

95. Per quanto riguarda l'art. 28 CE, il governo francese ritiene che, dato che il rischio di contagio da BSE per animali e persone è un grave problema di sanità pubblica, esso è legittimato, in forza dell'art. 30 CE, ad adoperarsi per garantire un

22 — GU L 60, pag. 78.

23 — In base a tale articolo, «[l]a Commissione riesamina le disposizioni del presente articolo almeno ogni tre mesi e prende le opportune misure secondo la procedura di cui all'articolo 17 della direttiva 89/662/CEE».

livello elevato di tutela della salute animale e umana, fino a che le condizioni epidemiologiche, l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e il contenuto delle relazioni di controllo non forniscano elementi tali da modificare o completare le disposizioni preventive in vigore.

96. Tenuto conto dei dubbi che l'individuazione di un caso di BSE in un bovino nato dopo il 1° agosto 1996 ha potuto far insorgere circa la garanzia che si suppone fornita dal regime DBES, il governo francese ritiene che il suo atteggiamento sia pienamente giustificato da considerazioni relative alla sanità pubblica, ai sensi dell'art. 30 CE. Esso inoltre sottolinea di aver tenuto in considerazione il principio di proporzionalità, dal momento che un decreto datato 11 ottobre 1999 [24] ha autorizzato il transito attraverso il territorio francese di prodotti DBES con destinazione verso altri Stati membri che hanno revocato l'embargo nonostante i problemi di rintracciabilità e di etichettatura.

97. Qual è il valore di questi diversi argomenti? Comincerò con l'osservare che mentre la Commissione, aspettandosi che la Repubblica francese riprendesse l'argomento presentato nella risposta al parere motivato, ha conseguentemente redatto il proprio ricorso cercando di confutare tale argomento, la Repubblica francese, nel controricorso, adotta una strategia difensiva differente.

98. Se lo scopo era quello di sorprendere la Commissione, esso è stato raggiunto, poiché nella replica la Commissione ritiene utile «far notare che, nel controricorso, la maggior parte degli argomenti è nuova rispetto alla fase precontenziosa e inoltre il governo francese non menziona più il parere dell'AFFSA che aveva costituito il perno della sua argomentazione nella suddetta fase né, in particolare, la sua risposta al parere motivato».

99. Alla luce della sentenza della Corte 16 settembre 1999 [25], alla quale il governo francese si richiama nella controreplica, questa maniera di procedere, tuttavia, può giustificarsi in base al libero esercizio dei diritti della difesa. Di fronte a tale situazione, nella quale gli argomenti di una parte non sono del tutto corrispondenti a quelli dell'altra, si può essere tentati di esaminare gli argomenti dedotti dalla Commissione nel ricorso solo nei limiti in cui essi sono contestati dalla Repubblica francese, esaminando direttamente gli argomenti del governo francese alla luce degli argomenti dedotti nella replica.

100. Tuttavia, non procederò in questo modo, poiché ritengo che un esame minuzioso degli argomenti esposti nel ricorso potrebbe rivelarsi molto utile per distinguere, in prosieguo, tra i diversi punti di contrasto tra le parti, quelli sui quali si è in

24 — JORF 12 ottobre 1999, pag. 15520.

25 — Causa C-414/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-5585).

presenza di analisi giuridiche contrapposte e quelli riguardo ai quali il contrasto consiste in una valutazione differente di una situazione di fatto o in una diversa lettura di documenti che si sostiene attestino tale situazione. Un chiarimento di questo tipo è assolutamente indispensabile in una causa come quella in oggetto, nella quale una marea di argomenti di peso assai ineguale ha oscurato i veri interessi in gioco con la pretesa di alimentare il dibattito.

101. La Commissione ha indubbiamente ragione quando sostiene che, in forza dell'art. 249 CE, una decisione è obbligatoria per i suoi destinatari. Tuttavia, la correttezza di tale affermazione non chiude di certo la discussione sull'eventuale violazione, da parte della Repubblica francese, degli obblighi ad essa derivanti dal Trattato, poiché, la semplice osservazione del mancato rispetto, da parte di uno Stato membro, di un atto di diritto derivato che pone in capo ad esso degli obblighi non permette, di per sé, di concludere che esiste una violazione di obblighi derivanti dal Trattato.

102. Inoltre, occorre preliminarmente essere certi che il suddetto Stato membro non possa invocare un'altra disposizione di diritto comunitario di rango superiore, o almeno equivalente, né un principio generale di diritto che lo autorizzi, sussistendo determinate condizioni, a non applicare la decisione di cui è destinatario, anche solo temporaneamente o a condizione di soddisfare taluni requisiti procedurali.

103. Per contro, nel caso di una decisione di cui è destinatario, uno Stato membro contro il quale la Commissione abbia proposto un ricorso per inadempimento non può invocare dinanzi alla Corte, quale mezzo di difesa, l'illegittimità della decisione stessa se non ha fatto uso del ricorso d'annullamento rispettando i requisiti procedurali enunciati dall'art. 230 CE.

104. Tale impossibilità è sancita da una costante giurisprudenza, che è, a mio parere, del tutto fondata. Ritengo, infatti, che si abbia il diritto di esigere che uno Stato membro, al quale viene notificata una decisione cui esso è tenuto a conformarsi in forza dell'art. 249 CE, prenda in esame tale decisione al fine di valutarne la legittimità e, qualora dal suddetto esame qualche problema in tal senso, presenti un ricorso d'annullamento entro i termini fissati dall'art. 230 CE.

105. Per questo motivo ritengo che il governo francese non possa utilmente basare la propria difesa sull'illegittimità della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e della decisione 1999/514. Se detto governo aveva obiezioni da sollevare contro il regime DBES in quanto tale, ad esempio perché non ritiene tale regime idoneo a ridurre il rischio di contagio a un livello tale da garantire pienamente la salvaguardia delle esigenze di sanità pubblica, avrebbe dovuto proporre un ricorso d'annullamento contro la

decisione 98/692, recante modificazione della decisione 98/256, proprio per consentire la ripresa delle esportazioni nell'ambito del regime DBES.

106. Tanto più mi sorprende che ciò non sia avvenuto in quanto la proposta della Commissione aveva costituito oggetto di un parere negativo quando era stata esaminata dal comitato veterinario permanente, e in occasione dell'esame da parte del Consiglio non era stata raggiunta la maggioranza necessaria per la sua adozione. Il meno che si possa dire è quindi che il regime DBES non si era imposto come dato di fatto quando la Commissione lo aveva proposto, e ci si sarebbe potuti aspettare che qualcuno degli Stati membri che si era opposto alla sua adozione da parte del Consiglio reagisse allorché la Commissione, facendo uso dei poteri ad essa attribuiti per casi del genere dalla direttiva 89/662, ha deciso di imporlo comunque, riferendosi al fatto che il Consiglio non si era pronunciato a maggioranza semplice contro le misure proposte [26].

107. Il fascicolo non ci consente di conoscere le ragioni che hanno indotto il governo francese a non reagire a quell'epoca. La mancanza di reazione contenziosa da parte sua può forse spiegarsi con il fatto che la decisione 98/692 non produceva l'effetto di consentire una ripresa immediata delle esportazioni britanniche, poiché lasciava alla Commissione il compito di verificare la sussistenza di tutti i requisiti che formano il regime DBES e, una volta effettuato tale controllo, di fissare la data per la ripresa delle esportazioni.

108. In altri termini, al momento dell'adozione della decisione 98/692, la revoca dell'embargo poteva presentarsi come una semplice prospettiva a medio o a lungo termine, che non sembrava utile escludere proponendo un'azione contenziosa immediata. Ad ogni modo, non occorre esprimere un giudizio sulle ragioni, qualunque esse siano state, per le quali il governo francese non ha ritenuto di dover impugnare la decisione 98/692 tramite un ricorso d'annullamento.

109. Posso solo far notare come tale governo non abbia, a suo tempo, contestato l'attuazione del regime DBES. Debbo altresì osservare che esso non ha proposto un ricorso d'annullamento contro la decisione 1999/514 entro i termini fissati dall'art. 230 CE. Detta inazione, sia al momento dell'adozione del regime DBES, quale modalità di revoca dell'embargo, sia al momento della fissazione della data per la ripresa delle esportazioni nell'ambito del suddetto regime, rendeva estremamente problematico proporre successivamente, cioè fuori termine, un ricorso d'annullamento, salvo ottenere una rimessione nei termini, non prevista dall'art. 230 CE. A tal fine la Repubblica francese avrebbe dovuto sostenere in modo convincente, in primo luogo, che soltanto dopo lo scadere dei termini per il ricorso il governo francese

26 — Vedi l'ultimo 'considerando' della decisione 98/692, nonché l'art. 18 della direttiva 89/662.

era entrato in possesso di elementi alla luce dei quali si era convinto della illegittimità delle decisioni 98/692 e 1999/514 e, in secondo luogo, che per ragioni ad esso del tutto estranee non aveva potuto averne conoscenza prima.

110. Ciò appare estremamente dubbio per la decisione 98/692. Infatti, nessuno degli elementi dedotti dal governo francese nei vari scambi di note con la Commissione e nella risposta al parere motivato sembra indurre ad operare una valutazione dei rischi residui legati al regime DBES diversa rispetto a quella che poteva essere effettuata al momento in cui la decisione 98/692 è stata adottata.

111. È vero che, nel corso dei primi quattro mesi del 1999, era emerso che sarebbe stato ben presto possibile ricorrere a test di individuazione della BSE, il cui utilizzo poteva apparire lontano nel 1998. Detta prospettiva non comportava una condanna del regime DBES, ma apriva solo la prospettiva di renderlo ancora più sicuro.

112. Per quanto riguarda la decisione 1999/514, gli elementi dedotti dal governo francese appaiono più convincenti. Tenuto conto del fatto che la decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, stabiliva che la Commissione avrebbe fissato la data di inizio delle esportazioni nell'ambito del regime DBES «previa verifica dell'applicazione di tutte le disposizioni della presente decisione», sembrava difficile addebitare al governo francese di non aver dato per acquisito, allorché la Commissione ha adottato la decisione 1999/514, il fatto che le suddette verifiche erano state effettivamente operate e avevano permesso di rilevare che i requisiti erano soddisfatti e, di conseguenza, di non aver proposto un ricorso d'annullamento, mentre non possedeva elementi concreti che gli consentissero di argomentare i motivi dedotti a sostegno del ricorso stesso.

113. Tuttavia, anche supponendo che effettivamente la Commissione non fosse legittimata, alla luce del tenore della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, ad adottare la decisione 1999/514 nel luglio 1999, questione sulla quale tornerò nel prosieguo del ragionamento, e che il governo francese avesse potuto rendersene conto solo dopo che i termini per il ricorso erano scaduti, tale circostanza non privava tale governo di qualunque mezzo di azione sul piano del controllo della legittimità.

114. Infatti, se la via consistente nel tentare di ottenere dal giudice una rimessione in termini poteva apparire estremamente azzardata, mancando qualunque precedente giurisprudenziale in tal senso, il governo francese poteva avviare, senza incorrere in alcun problema procedurale, un controllo della decisione 1999/514, e senza alcun dubbio anche della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, utilizzando la via del ricorso per carenza.

Sarebbe stato sufficiente che esso ingiungesse alla Commissione di modificare tale decisione, tenuto conto degli elementi nuovi che sosteneva di avere in mano e, in caso di rifiuto esplicito, proponesse un ricorso d'annullamento contro il suddetto rifiuto o, in assenza di reazioni da parte della Commissione, un ricorso ex art. 232 CE.

115. A sostegno di entrambi i tipi di ricorso esso avrebbe potuto far utilmente valere tutte le obiezioni che riteneva possibile sollevare contro il regime DBES, per quanto riguarda la decisione 98/692, e contro la data del 1° agosto, per quanto riguarda la decisione 1999/514. Se davvero si trattava di obiezioni che potevano incidere sulla fondatezza dell'una o dell'altra decisione, è difficile pensare che la Corte avrebbe rifiutato di considerare come una carenza il rifiuto della Commissione di abrogarle o di modificarle.

116. Infatti, in caso le venga presentata una domanda di modifica o di abrogazione di una decisione, la Commissione non può trincerarsi dietro al fatto che non è stato proposto un ricorso d'annullamento entro il termine fissato dall'art. 230 CE per pretendere di attribuire alla decisione un qualsiasi carattere di definitività.

117. Debbo però constatare come il governo francese non abbia seguito questa via, e abbia invece avviato un procedimento di annullamento che la Corte ha dichiarato irricevibile. Come rilevato dalla Corte nella citata ordinanza Francia/Commissione, alla Commissione «non era stata preventivamente presentata una domanda esplicita di modifica della decisione 1999/514, ma essa aveva soltanto ricevuto la comunicazione di pretesi elementi nuovi, atti a modificare il contesto di diritto e di fatto preso in considerazione.

Se la ricorrente riteneva che tale comunicazione implicasse l'obbligo, per la Commissione, di adottare una nuova decisione, avrebbe dovuto seguire il procedimento per carenza previsto dal Trattato» (punti 47 e 48).

118. Faccio rilevare, infine, come oltre al ricorso per carenza si sarebbe potuto proporre una domanda di provvedimenti provvisori diretti, in un modo o nell'altro, a paralizzare l'applicazione della decisione 1999/514, e questo perché l'importanza degli interessi legati alla sanità pubblica non era conciliabile con un'applicazione della decisione fino alla pronuncia della sentenza che avrebbe statuito sull'esistenza, in capo alla Commissione, dell'obbligo di modificarla.

119. Giunto a questo punto del ragionamento, non mi resta che affermare che le decisioni 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514 possedessero, nei confronti della Repubblica francese, l'autorità prescritta dall'art. 249 CE e che il governo francese, contrariamente a quanto

affermato nella controreplica, non può giustificare, nell'ambito del presente ricorso per inadempimento, il suo rifiuto di applicarle contestandone la validità.

120. Esiste un secondo punto dell'argomento esposto dalla Commissione nel suo ricorso sul quale debbo concordare, ed è quello relativo all'autorità dei pareri del CSD. Sono pienamente d'accordo sul fatto che, quando una decisione della Commissione può basarsi sull'autorità del parere del CSD, uno Stato membro non può trincerarsi dietro il parere emesso da un organismo scientifico nazionale per opporvisi, per lo meno quando, come nel caso di specie, le obiezioni dell'organismo nazionale successive al parere del CSD, su cui si era basata la Commissione per adottare la decisione, sono state sottoposte all'esame del CSD che le ha ritenute infondate.

121. Difatti, si può ammettere che, in un primo tempo, un aspetto di un fascicolo delicato possa essere eventualmente sfuggito al CSD. Non è però ammissibile che, dopo che tale elemento è stato segnalato al CSD e da questo esaminato e giudicato non pertinente, lo Stato membro in questione ricusi l'autorità scientifica riconosciuta ai pareri del CSD, salvo dimostrare l'esistenza una disfunzione in detto organismo, e ci si deve augurare che tale ipotesi non si verifichi mai, poiché ciò avrebbe conseguenze decisamente drammatiche per la legittimità dell'azione degli organi comunitari.

122. L'autorità dei pareri del CSD, evidentemente, non va oltre quanto ha costituito l'oggetto concreto dei lavori di tale organismo. Orbene, mi sembra che la Commissione non si limiti ad opporre alle considerazioni svolte dall'AFFSA sull'eventualità che animali idonei al DBES siano comunque affetti da BSE l'analisi, piuttosto rassicurante, del CSD circa il verificarsi di una simile eventualità, cosa che essa ha certamente il diritto di fare, dal momento che tale divergenza si pone sul terreno epidemiologico, ossia scientifico. La commissione inoltre intende avvalersi dei pareri del CSD per sostenere che il regime DBES e i suoi criteri di attuazione offrono tutte le garanzie esigibili con riguardo all'imperativo della protezione della sanità pubblica. Ritengo che su questo si possano sollevare obiezioni.

123. Infatti, nel parere emanato dopo essere venuto a conoscenza del parere reso dall'AFFSA il 30 settembre 1999, il CSD, pur tenendo ferma la sua precedente analisi scientifica, ha dato prova della massima prudenza per quanto riguarda le garanzie effettivamente fornite con l'attuazione del regime DBES.

124. In detto parere si legge, in particolare, quanto segue: «Il CSD concorda nel ritenere che l'esistenza di un sistema efficace e sicuro di individuazione e rintracciamento, particolarmente dei prodotti bovini, è di importanza cruciale. Si tratta, però, di un problema di gestione dei controlli o di rischio, e non di una questione scientifica» («The SSC agreed that the existence of an effective and safe system for the identifica-

tion and tracing particularly of meat products is of crucial importance. However, this is a control or risk management and not a scientific issue» [27]. Poco oltre, il CSD dichiara: «Il CSD sottolinea che la sua analisi dei rischi derivanti dalla BSE dipende da un'attuazione meticolosa da parte della Commissione e degli Stati membri delle misure adottate per escludere o limitare i rischi» («The SSC emphasises that its analyses of the risk from BSE depend on the Commission and Member States ensuring that proposed measures to exclude or limit the risk are followed meticulously») [28]. Non è possibile dire in modo più chiaro che nessuna conclusione può essere tratta dal parere del CSD in merito alle misure di rintracciabilità e di etichettatura realmente messe in atto, mentre il parere favorevole del CSD sul regime DBES parte dal presupposto che le suddette misure siano effettivamente attuate con il massimo vigore.

125. Questo mi porta a soffermarmi su un'altra affermazione che la Commissione fa nel suo ricorso, ossia quella secondo la quale, a pena di violare la decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, essa «era tenuta a fissare la data per la ripresa delle spedizioni di prodotti DBES dal momento che le condizioni poste dall'art. 6 dell'allegato III della decisione 98/256, come modificata dalla decisione 98/692/CE, erano materialmente soddisfatte».

126. Questa affermazione è piuttosto ambigua. Difatti, o essa è diretta a descrivere una situazione di diritto, nel senso che mira semplicemente a ricordare che la Commissione non può rinviare la fissazione della data per la ripresa delle spedizioni dopo che abbia constatato che tutte le condizioni prescritte dalla decisione 98/256 modificata dalla decisione 98/692 siano effettivamente soddisfatte, e in tal caso l'affermazione è del tutto esatta. Oppure essa è diretta a descrivere una situazione di fatto, ossia va letta nel senso che la Commissione, prima di adottare la decisione 1999/514, aveva effettivamente rilevato la presenza di tutte le condizioni richieste e, in tal caso, non solo la sua esattezza viene formalmente contestata dal governo francese, ma fa sorgere anche alcuni interrogativi se la si mette a confronto con la dichiarazione interpretativa della Commissione che forma l'allegato II del documento, già menzionato, intitolato «memorandum d'intesa».

127. Difatti, in tale dichiarazione, datata 24 novembre 1999, la Commissione, presentando la marchiatura e l'etichettatura specifiche dei prodotti DBES in tutti gli Stati membri come risultato degli obblighi in tema di rintracciabilità e di ritiro enunciati dalla decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, specifica che ciascuno Stato membro è invitato a notificare ad essa e agli altri Stati membri il marchio distintivo prescelto [29] e che, alla luce dell'esperienza acquisita, essa «si impegnerà a precisare e a completare, se del caso, il contesto normativo esistente».

27 — Punto 3.5 del parere.

28 — Punto 4.3 del parere.

29 — Tutte le carni e tutti i prodotti debbono restare marchiati o etichettati nel modo suddetto, dopo il sezionamento, la trasformazione o il riconfezionamento in tutti gli Stati membri: v. supra, paragrafo 84.

128. A mio giudizio, non occorre leggere tra le righe per capire, dal tenore letterale di tale dichiarazione, che nel novembre 1999 la Commissione non aveva ancora ricevuto notifica da parte degli Stati membri delle scelte operate in merito al suddetto marchio specifico e che essa non escludeva affatto la possibilità che sarebbero state necessarie misure normative complementari per garantire una perfetta rintracciabilità e un'etichettatura adeguata.

129. Del resto, nel memorandum d'intesa si legge che «già il contesto normativo attuale assicura la rintracciabilità, ma in modo non trasparente e poco rapido». Ora, mi sembra che ci si possa chiedere quanto valga una rintracciabilità che non assicuri la trasparenza.

130. Queste poche osservazioni mostrano che se il governo francese si fosse messo in posizione di poter contestare la legittimità della decisione 1999/514, avrebbe avuto verosimilmente a disposizione argomenti validi per sostenere che la Commissione, alla luce delle condizioni dettate dalla decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, non era legittimata ad adottare la decisione stessa alla data in cui è stata emanata. Ho però fatto notare poco sopra che, non avendo seguito le opportune vie procedurali, il governo francese non è legittimato a far valere argomenti basati sull'invalidità di decisioni che non ha rispettato.

131. In compenso, del tutto diversa è la reazione che suscita l'affermazione, contenuta nel ricorso della Commissione, secondo la quale la Repubblica francese non potrebbe invocare l'art. 30 CE per giustificare l'ostacolo alla libera circolazione delle merci, incompatibilità con l'art. 28 CE, derivante dal suo rifiuto di conformarsi alle decisioni 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514. A tal proposito, la Commissione sostiene che «peraltro, poiché le esigenze in materia veterinaria e sanitaria che si applicano ai prodotti soggetti al regime DBES e alla loro spedizione fuori del Regno Unito (così come per la maggior parte del settore veterinario) sono soggette a un'armonizzazione comunitaria che istituisce un sistema coerente ed esaustivo per garantire la tutela della salute umana e animale, secondo la costante giurisprudenza della Corte la Francia non può giustificare l'embargo facendo appello all'art. 30 CE».

132. Non vedo come tale affermazione si concili con il riconoscimento, contenuto nell'allegato II sopra citato, che vi possa essere bisogno di precisare e completare il contesto normativo vigente. Se le parole hanno un senso, infatti, non è possibile completare ciò che completo non è.

133. Tuttavia, al di là dei dubbi che il confronto tra questi due testi, provenienti entrambi dalla Commissione, possono far nascere circa l'esistenza dell'armonizzazione completa la quale infatti, secondo una costante giurisprudenza della Corte, escluderebbe il ricorso di uno Stato mem-

bro all'art. 30 CE, mi sembra che occorra chiedersi sotto quale angolazione si debba valutare il grado di armonizzazione effettivamente realizzato.

134. Ci si deve porre sul piano delle condizioni in base alle quali la carne bovina originaria del Regno Unito può accedere ai mercati degli altri Stati membri, come sostiene la Commissione, ovvero su quello della lotta contro la BSE?

135. Quest'ultimo approccio può essere legittimato dal fatto che il regime DBES, in quanto tale, è solo una deroga al divieto di esportazione, dal Regno Unito, di carne bovina, divieto sancito, a titolo di misura di salvaguardia, dalla decisione 96/239, la quale pure costituisce soltanto una delle numerose misure adottate dalle istituzioni comunitarie per far fronte al pericolo della comparsa della BSE nel patrimonio zootecnico bovino comunitario.

136. Difatti, nel caso della BSE erano state adottate talune misure specifiche, la cui giustapposizione non realizzava affatto con certezza un'armonizzazione completa ai sensi della giurisprudenza della Corte.

137. Sì è persino indotti a dubitare che ciò sia avvenuto, se si rileva che, nel regolamento CE del Parlamento e del Consiglio 22 maggio 2001, n. 999, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili [30], per il quale si può sostenere che realizzi un'armonizzazione completa, pur lasciando esplicitamente talune questioni fuori del suo campo di applicazione, il regime DBES, che nel suddetto regolamento viene mantenuto senza modifiche sostanziali, trova posto nel capitolo C dell'allegato VIII al regolamento stesso e costituisce, quindi, soltanto una frazione ridotta della normativa complessiva.

138. A questo punto dell'esame dei numerosissimi e complessi elementi alla luce dei quali dev'essere valutata la fondatezza del ricorso promosso dalla Commissione contro la Repubblica francese, mi sembra necessario fare il punto sulle riflessioni ispirate dagli argomenti esposti nel ricorso.

139. Ho osservato che la Repubblica francese non si è conformata a decisioni delle quali, quando ancora poteva farlo, non ha contestato la validità né ha domandato l'abrogazione o la modifica in modo da poter contestare la legittimità del rifiuto da parte della Commissione di procedervi.

140. Tuttavia, ho rilevato che, se il principio stesso del ricorso al regime DBES quale

30 — GU L 147, pag. 1.

modalità di revoca parziale dell'embargo poteva basarsi, nonostante le riserve dell'AFFSA, sull'autorità dei pareri del CSD, l'affermazione della Commissione, secondo la quale essa era tenuta ad adottare la decisione 1999/514 alla data in cui è stata adottata, può lasciar spazio a qualche dubbio.

141. Infine, e soprattutto, ho messo in evidenza che è difficile presentare come un dato di fatto l'esistenza di un'armonizzazione comunitaria completa, che escluda in modo assoluto la giustificazione del rifiuto, da parte della Repubblica francese, di autorizzare le importazioni di prodotti soggetti al regime DBES facendo appello all'art. 30 CE.

142. Gli argomenti dedotti dal governo francese nel suo controricorso apportano pochi elementi rispetto a questa lettura critica del ricorso della Commissione.

143. È vero che esso cerca di confutare l'accusa di violazione dell'obbligo di cooperazione formulata dalla Commissione, ma non ritengo di dovermi soffermare sul punto, in quanto oggetto del nostro esame è un ricorso per inadempimento, vale a dire un ricorso oggettivo, nel quale si tratta di accertare se uno Stato membro possa o meno, senza violare il diritto comunitario, evitare di attuare una decisione della Commissione e nel quale, di conseguenza, non mi sembra che ci sia davvero posto per accuse di slealtà che sono, comunque, prive di conseguenze pratiche.

144. Nel controricorso il governo francese deduce inoltre argomenti che mettono in dubbio la fondatezza stessa del regime DBES. Tuttavia, non solo tali argomenti si basano su fatti successivi alla data di proposizione del ricorso, ma inoltre, presentano interesse solo in quanto sia ammissibile nella fattispecie il ricorso all'art. 30 CE, questione che, a questo punto della mia disamina, rimane aperta.

145. Si può, in compenso, eliminare sin da ora l'argomento del governo francese secondo il quale la Commissione non ha dimostrato l'effettività dell'inadempimento, non potendo provare un solo caso di rinvio alla frontiera francese di carne bovina britannica presentata come soggetta al regime DBES.

146. Infatti, dopo aver comunicato al mondo intero che non avrebbe autorizzato l'importazione di carne bovina britannica rientrante nel regime DBES, il governo francese ha affermato in modo particolarmente insostenibile che il fatto che i servizi della Commissione non siano riusciti a individuare alcuna violazione di tale divieto impedirebbe alla Commissione di asserire che esso è venuto meno ai propri obblighi rifiutandosi di procedere a una revoca parziale dell'embargo, come imposto dalle decisioni 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514.

147. Passerò quindi immediatamente all'esame degli argomenti esposti dalle parti nella fase della replica e della controreplica, in cui le argomentazioni potevano essere affinate.

148. Nella memoria di replica la Commissione, dopo aver ribadito l'irricevibilità degli argomenti del governo francese diretti a mettere in discussione la validità delle decisioni 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514, della cui mancata applicazione esso viene accusato — affermazione sulla quale concordo, come ho spiegato poco sopra — contesta altresì, in subordine, la possibilità per il governo francese di basarsi su fatti ed elementi successivi all'adozione delle suddette decisioni.

149. Posso solo concordare con la Commissione riguardo all'invocazione dei suddetti fatti ed elementi al fine di criticare la legittimità delle decisioni di cui trattasi. Non capisco invece cosa potrebbe impedire al governo francese, dal momento che esso non ragiona in termini di legittimità, di richiamarsi, per giustificare il proprio comportamento, a documenti successivi all'adozione delle decisioni o anche alla proposizione stessa del ricorso, i quali però facciano luce sulla situazione concreta esistente all'epoca in cui la Commissione ha ritenuto di dover adottare la decisione di revoca parziale dell'embargo o che confermino, a suo giudizio, la fondatezza del rifiuto, da parte sua, di darle attuazione.

150. La Commissione contesta inoltre alla Repubblica francese il diritto di giustificare il proprio rifiuto facendo valere clausole di salvaguardia. A suo giudizio, il ricorso a una clausola di salvaguardia presuppone che venga seguita la procedura prevista dalla disposizione che istituisce la possibilità di far valere la clausola stessa e non si può, pertanto, ammettere che uno Stato membro, dopo aver agito in modo del tutto unilaterale, senza indicare la sua intenzione di avvalersi della possibilità offerta da una determinata disposizione e senza aver rivolto alla Commissione le comunicazioni previste dalla stessa disposizione, possa invocare il fatto che la sua azione rientra nell'ambito del ricorso a una misura di salvaguardia.

151. In altri termini, non si può tollerare una giustificazione a posteriori. A sostegno della sua contestazione la Commissione invoca la sentenza della Corte 25 marzo 1999, Commissione/Italia [31].

152. Nella controreplica, il governo francese sostiene che tale sentenza non è pertinente in quanto la Repubblica italiana aveva invocato la clausola di salvaguardia soltanto nella fase precontenziosa del procedimento.

153. La Repubblica francese non si sarebbe comportata allo stesso modo nella causa in oggetto, dal momento che prima dell'avvio

31 — Causa C-112/97, Racc. pag. I-1821.

della fase precontenziosa e, a maggior ragione, della fase contenziosa del procedimento essa «ha comunicato ufficialmente la Commissione, tramite il proprio rappresentante presso le Comunità, il testo del parere del Comitato ESST ripreso nel parere dell'AFSSA del 30 settembre 1999, che a suo giudizio costituiva un elemento scientifico nuovo, il quale avrebbe potuto determinare una modifica delle decisioni 98/692 e 1999/514».

154. Il governo francese si meraviglia del fatto che la Commissione rifiuti di considerare che tale comunicazione equivaleva a una notificazione dell'intenzione di adottare una misura di salvaguardia, mentre dalla sentenza della Corte 5 dicembre 2000, Eurostock [32] emerge che, quando il Regno Unito aveva notificato alla Commissione una misura di salvaguardia rientrante nella lotta contro la BSE, ponendosi nell'ambito di una direttiva non pertinente, la Commissione aveva spiegato a detto Stato membro che la suddetta notificazione non rispondeva alle esigenze della direttiva applicabile, e di conseguenza il Regno Unito aveva potuto procedere ad una nuova notificazione secondo le forme prescritte.

155. Secondo il suo punto di vista, la Commissione è venuta meno all'obbligo di lealtà nei suoi confronti.

156. Mi sembra, tuttavia, che il comportamento del governo francese nella presente causa e quello del governo del Regno Unito nella causa che ha dato origine alla citata sentenza Eurostock siano assai differenti: il primo si è limitato a comunicare un parere dell'AFFSA che a suo giudizio doveva essere tenuto in considerazione, senza annunciare in modo inequivoco la sua intenzione di avvalersi della possibilità di far ricorso a una misura di salvaguardia; il secondo aveva annunciato una simile intenzione, basandosi però su una direttiva non pertinente. Tale differenza di comportamento dei due Stati membri spiega perfettamente, a mio giudizio, le differenti reazioni della Commissione nei due casi.

157. Giustamente, quindi, la Commissione oppone al governo francese la citata sentenza Commissione/Italia. Si noterà, per inciso, che la mancata notificazione nelle debite forme impedisce inoltre al governo francese di porre il proprio rifiuto di revocare l'embargo per i prodotti DBES nell'ambito della direttiva del Consiglio 92/59, cosa che esso cerca di fare nel controricorso e nella replica.

158. Infatti, se il sistema DBES rappresenta un'armonizzazione completa la suddetta direttiva non è applicabile; in caso contrario, il governo francese poteva effettivamente pretendere di agire a titolo dell'art. 6 della direttiva stessa, ma in forza dell'art. 7 avrebbe dovuto effettuare una notifica, quanto meno ai sensi della direttiva 89/662, dal momento che la direttiva 92/59 non impone alcuna notifica particolare nel caso in cui sia prescritta da una normativa comunitaria specifica.

32 — Causa C-477/98, Racc. pag. I-10695.

159. Non posso concordare più con il governo francese quando afferma che la causa in oggetto presenta straordinarie somiglianze con la citata causa Eurostock, nel senso che in entrambi i casi si sarebbe in presenza di uno Stato membro che adotta misure di salvaguardia perché non esiste ancora alcuna misura comunitaria applicabile.

160. In effetti, se questo era effettivamente vero nella causa Eurostock, non si può sostenere che le decisioni 98/256, modificata dalla decisione 98/692, e 1999/514 non fossero applicabili nell'autunno 1999. Come ho già messo in evidenza, nulla impedisce di chiedersi se, al momento dell'adozione della decisione 1999/514, sussistessero le condizioni prescritte dalla decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692. Questa è però un'altra questione e non autorizza in alcun modo a sostenere che la decisione 1999/514 la quale, come ogni atto comunitario, beneficia della presunzione di validità, non fosse applicabile.

161. Anche supponendo che, nel comunicare il parere dell'AFFSA, il governo francese avesse voluto porsi nel contesto giuridico dell'adozione di una misura di salvaguardia ai sensi dell'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662, e lo avesse comunicato esplicitamente alla Commissione, non ritengo che avrebbe avuto diritto di qualificare il suo rifiuto di revocare l'embargo come misura di salvaguardia autorizzata dalla suddetta direttiva.

162. In effetti, la possibilità di adottare una misura di salvaguardia aperta agli Stati membri vale solo in attesa di misure emanate dalle autorità comunitarie e presuppone, pertanto, che non sussistano ancora misure comunitarie.

163. Ora, nella causa in oggetto, le decisioni 98/256 e 1999/514 erano semplicemente misure comunitarie che adattavano, nel senso di una revoca parziale dell'embargo, la decisione 96/239 la quale, ai sensi proprio dell'art. 9, n. 4, della direttiva 89/662, aveva istituito un embargo totale contro la carne bovina proveniente dal Regno Unito.

164. La posizione del governo francese consiste dunque nel sostenere che uno Stato membro può basarsi sull'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662 per adottare una misura di salvaguardia nazionale, che aggrava una misura comunitaria emanata come misura di salvaguardia in attuazione dell'art. 9, n. 4, della medesima direttiva. Questo non mi sembra accettabile. Se uno Stato membro non è soddisfatto di una misura di salvaguardia comunitaria deve portare la sua contestazione dinanzi al giudice, cui spetterà di decidere. Non può, invece, agire unilateralmente.

165. Il problema si pone invece diversamente nel caso in cui lo Stato membro

invochi l'art. 30 CE. Nella replica la Commissione torna su tale aspetto senza però apportare elementi convincenti. Essa si limita a dichiarare che la normativa comunitaria applicabile al DBES ha carattere esaustivo, «dato che fissa nei dettagli e conformemente all'art. 6 della decisione 98/256/CE, come modificata dalla decisione 98/692/CE, nonché nell'allegato III, in particolare le condizioni di idoneità degli animali per il DBES, le norme applicabili nei macelli, nei laboratori di sezionamento, nei depositi frigoriferi e durante il trasporto, nonché i tessuti da asportare e le regole di controllo e di rintracciamento applicabili in materia».

166. Orbene, ho affermato poco sopra che, se ci si pone sul piano dell'attuazione di un regime complessivo di lotta contro la BSE, solo il regolamento n. 999/2001 sembra procedervi. Anche ponendosi sul piano del regime DBES si osserva che l'allegato III della decisione 98/256, modificata dalla decisione 98/692, stabilisce, è vero, il principio del rintracciamento e dell'etichettatura, ma non detta le regole che gli Stati membri diversi dal Regno Unito dovrebbero adottare a tal fine, e ciò difficilmente può considerarsi come un'armonizzazione comunitaria. La Commissione difende tuttavia l'opinione contraria, richiamando la sentenza 23 maggio 1996, Hedley Lomas [33] in cui la Corte ha sancito che uno Stato membro non può invocare l'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE) se esiste un'armonizzazione comunitaria, sostenendo che le norme che hanno realizzato tale armonizzazione non sono rispettate in un altro Stato membro.

33 — Causa C-5/94, Racc. pag. I-2553.

167. Nel caso appena menzionato, la Corte ha dichiarato che uno Stato membro non può vietare, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, la spedizione di bestiame vivo verso uno Stato membro da esso sospettato di non garantire una corretta applicazione di una direttiva sulle modalità di macellazione degli animali. Il caso in oggetto si pone però in un contesto del tutto differente. In effetti, si chiede ad uno Stato membro di rinunciare a vietare le importazioni di carne bovina proveniente da uno Stato membro violentemente colpito dalla BSE, mentre è chiaro che, sebbene le esportazioni della stessa carne dal suddetto Stato membro siano subordinate all'esistenza di un sistema di rintracciabilità e di etichettatura, di cui peraltro la normativa comunitaria non precisa le modalità, la maggior parte degli Stati membri rifiuta di adottare misure di diritto nazionale che garantiscano tale rintracciamento e tale etichettatura.

168. Oltre al fatto stesso che è difficile porre sullo stesso piano il benessere degli animali e la protezione della salute umana, si può forse ritenere seriamente che disposizioni comunitarie, le quali non dettano le regole che gli Stati membri diversi dal Regno Unito debbono rispettare e la cui esistenza e il cui rispetto sono essenziali affinché non venga messa in pericolo la salute umana, diano vita ad un'armonizzazione completa vietando ad uno Stato membro, il quale rilevi come nulla sia stato fatto in tal senso, di limitare la libera circolazione delle merci in nome delle esigenze legate alla sanità pubblica?

169. Io non lo penso e pertanto ritengo che, per quanto riguarda la carne bovina pro-

veniente dal Regno Unito e soggetta al regime DBES, il livello dell'armonizzazione comunitaria non era tale da impedire ad uno Stato membro di adottare misure nazionali di tutela della sanità pubblica, nel rispetto dell'art. 30 CE.

170. A maggior ragione, è impossibile non pervenire a tale conclusione ponendosi sul piano generale della lotta contro la BSE e non su quello dei prodotti DBES, perché nel 1999 la Comunità aveva trattato il problema solo tramite una serie di misure di salvaguardia che difficilmente si potevano considerare derivanti da un approccio complessivo.

171. Resta quindi da stabilire se il rifiuto francese di revocare l'embargo rispetti le condizioni dettate dalla giurisprudenza della Corte in tema di art. 30 CE. Che detto rifiuto miri alla salvaguardia della sanità pubblica non si presta a discussioni. Occorre invece verificare la vera natura del rischio per la sanità pubblica sussistente nel caso di specie.

172. Come si ricorderà, il CSD ha stimato che i prodotti che rispettavano il regime DBES non fossero più pericolosi delle carni bovine prodotte in altri Stati membri. Non entrerò, pertanto, nella discussione tra la Commissione e la Repubblica francese sulle carenze nell'applicazione del regolamento n. 494/98 nel Regno Unito e sulle conseguenze che andavano tratte dalla comparsa, nel Regno Unito, di un caso BARB («born after reinforced feed ban»: «animale nato successivamente al rafforzamento di un divieto di uso di mangimi») nella primavera 2000. Da questa mancanza di pericolosità particolare delle carni DBES dovrebbe desumersi che la Repubblica francese ha trattato le carni bovine provenienti dal Regno Unito in modo discriminatorio e, di conseguenza, non potrebbe avvalersi dell'art. 30 CE?

173. Ricordo, a questo proposito, che la conclusione del CSD si basava su una rintracciabilità e su un'etichettatura prive di vizi. Nei casi in cui tale condizione non fosse presente, si poteva effettivamente ritenere che la carne bovina britannica presentasse rischi particolari.

174. Si noterà che, malgrado quanto affermato dalla Commissione nella replica, il comportamento francese appariva di conseguenza coerente riguardo alle carni soggette al regime ECHS. Se si crede alla Commissione, il governo francese ha accettato di revocare parzialmente l'embargo con riguardo a questi prodotti, benché la rintracciabilità e l'etichettatura non fossero garantiti meglio rispetto ai prodotti DBES, perché il regime delle mandrie certificate offriva garanzie ben maggiori quanto allo stato sanitario degli animali da cui le carni venivano tratte.

175. Se, di conseguenza, è possibile respingere l'accusa di discriminazione, affinché il

rifiuto francese possa basarsi sull'art. 30 CE occorre ancora che la misura sia, al contempo, appropriata e proporzionata. Ora, per quanto riguarda l'appropriatezza, la posizione del governo francese è più solida con riferimento alle importazioni indirette rispetto a quelle dirette.

176. Esso, infatti, ha ammesso che sul proprio territorio il Regno unito garantiva una rintracciabilità e un'etichettatura adeguate. A tal proposito, nel memorandum d'intesa del novembre 1999, menzionato in precedenza, si legge, con riferimento alla rintracciabilità dei prodotti nel Regno Unito, che «i chiarimenti forniti dal Regno Unito hanno risposto agli interrogativi della Francia» e, per quanto riguarda i controlli in loco nel Regno Unito, che «i chiarimenti hanno risposto agli interrogativi della Francia».

177. Quindi, se al momento dell'esportazione i prodotti DBES non pongono problemi di rintracciabilità e di etichettatura, non si capisce, come giustamente sottolinea la Commissione nella replica, per quale motivo la loro importazione in Francia avrebbe dovuto essere vietata per mancanza di rintracciabilità e di etichettatura adeguate.

178. Infatti, spettava solo al governo francese dettare regole che imponessero di garantire la rintracciabilità e l'etichettatura in Francia, dalla frontiera sino alla fase della vendita al consumatore finale.

179. Evidentemente, se le critiche del governo francese riguardanti la rintracciabilità e l'etichettatura erano un semplice pretesto per contestare l'esportazione di prodotti DBES, che il suddetto governo considerava poco sicuri finché non fossero stati disponibili test rapidi di individuazione, il divieto di importazione apparirebbe come la sola misura adeguata.

180. Tuttavia, come ho indicato poco sopra, se davvero il governo francese contestava il principio stesso delle esportazioni di carne bovina del Regno Unito sotto il regime DBES doveva attaccare il problema frontalmente, ossia proponendo un ricorso d'annullamento contro la decisione 98/692 che modifica la decisione 98/256, oppure ingiungere alla Commissione di rivedere tale regime.

181. Non avendo fatto ciò, a mio giudizio esso poteva adottare misure nazionali solo per rimediare alle carenze osservate nell'applicazione del regime DBES per quanto riguarda la rintracciabilità e l'etichettatura.

182. Il fatto che uno Stato membro possa legittimamente fare uso delle competenze

ad esso riconosciute dall'art. 30 CE non comporta che esso abbia diritto di rimettere in discussione la fondatezza delle misure comunitarie esistenti: esso può solo cercar di rimediare le lacune che queste ancora presentano.

183. Il ricorso di uno Stato membro all'art. 30 CE, in un contesto in cui già esistevano misure comunitarie dirette a porre rimedio ad un pericolo contro il quale esso intende agire, non gli attribuisce le stesse possibilità di azione esistenti nell'ipotesi in cui non esiste alcuna misura comunitaria nel settore interessato.

184. Debbo pertanto constatare che la Repubblica francese è fuoriuscita dai limiti di quanto autorizzato dall'art. 30 CE vietando le importazioni dirette di prodotti DBES, e a ciò non può porre rimedio, evidentemente, il fatto che essa abbia autorizzato il transito dei suddetti prodotti.

185. Per quanto riguarda le importazioni indirette, il rifiuto francese di revocare l'embargo appare invece come una misura adeguata.

186. Infatti, se il passaggio dei prodotti in questione attraverso il mercato di un altro Stato membro produce l'effetto di introdurre una cesura nel processo di rintracciabilità garantito fino all'uscita dei prodotti dal territorio del Regno Unito, le autorità francesi sono evidentemente impossibilitate ad adottare misure nazionali che servano a ripristinare detta rintracciabilità e permettano di ritirare una partita di prodotti che si siano rivelati contagiati. Il divieto di importazione apparirebbe allora come una misura del tutto adeguata, considerata l'importanza fondamentale del rintracciamento nel regime DBES.

187. In effetti, si potrebbe criticare tale divieto sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, in quanto non è possibile escludere che prodotti DBES, pur transitando attraverso un altro Stato membro, siano comunque rintracciabili e correttamente etichettati.

188. Si deve tuttavia riconoscere che in mancanza di normative comunitarie precise sulle modalità di rintracciamento e sulle informazioni che devono essere contenute nell'etichetta, per i prodotti DBES, il governo francese avrebbe potuto far ricorso a un divieto generale che non distinguesse tra gli Stati membri di provenienza, forse difficile da attuare in concreto, considerata la complessità dei circuiti commerciali.

189. Il ricorso della Commissione pertanto, a mio giudizio, è solo parzialmente fondato. Ritengo, conseguentemente, che ciascuna delle parti debba sopportare le proprie spese.

## Conclusione

190. Suggerisco quindi che la Corte voglia:

«— dichiarare che, vietando l'importazione diretta dal Regno Unito di prodotti idonei a titolo del regime di esportazione su base cronologica, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dalla decisione del Consiglio 16 marzo 1998, 98/256/CE, che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, modifica la decisione 94/474/CE e abroga la decisione 96/239/CE, come modificata dalla decisione della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, e in particolare dall'art. 6 e dall'allegato III alla stessa, nonché dalla 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 nell'ambito del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione del Consiglio, 98/256, in particolare dal suo art. 1;

— respingere il ricorso per il resto;

— dichiarare che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese».