SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)
10 marzo 2005 *

Nei procedimenti riuniti C-96/03 e C-97/03,

aventi ad oggetto alcune domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) con decisioni 7 gennaio 2003, pervenute in cancelleria il 4 marzo 2003, nelle cause tra

A. Tempelman (C-96/03),

Coniugi T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03)

e

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas (relatore), presidente di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský e U. Lõhmus, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito all'udienza del 30 settembre 2004,

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Tempelman, dal sig. H. Bronkhorst, advocaat;

— per i coniugi Van Schaijk, dal sig. A. van Beek, advocaat;

— per il Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, dal sig. E.J. Daalder, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dai sigg. J.G.M. van Bakel e H.G. Sevenster, in qualità di agenti;

— per il governo greco, dal sig. V. Kontolaimos, nonché dalle sig.re S. Charitaki e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo irlandese, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. P. McGarry, BL;

— per il governo italiano, dai sigg. I. Braguglia e G. Fiengo, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalle sig.re R. Caudwell e C. Jackson, in qualità di agenti, assistite dai sigg. P. Goldsmith e C. Vajda, QC, e dal sig. P. Harris, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. T. van Rijn, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 dicembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica (GU L 315, pag. 11), come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE (GU L 224, pag. 13; in prosieguo: la «direttiva 85/511»), nonché sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito delle controversie che oppongono il sig. Tempelman (C-96/03), da un lato, e i coniugi Van Schaijk (C-97/03), dall'altro, al Directeur van Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (direttore del servizio nazionale per il controllo del bestiame e delle carni; in prosieguo: il «direttore del RVV»), aventi ad oggetto le decisioni con le quali tale organo amministrativo ha ritenuto che gli animali artiodattili appartenenti agli interessati fossero sospetti di essere contaminati dall'afta epizootica ed ha ordinato il loro abbattimento in base alla Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (legge sulla salute ed il benessere degli animali) del 24 settembre 1992 (Stbl. 1992, 585).

Normativa applicabile

3 Il testo di base che definisce le misure comunitarie per la lotta contro l'afta epizootica, applicabili in caso di comparsa di tale malattia, è costituito dalla direttiva 85/511. Con la modifica apportata a quest'ultima a seguito dell'adozione della direttiva 90/423, si è deciso di vietare la vaccinazione preventiva contro l'afta epizootica in tutta la Comunità a vantaggio di una politica di lotta fondata sull'abbattimento totale e la distruzione degli animali infetti. Tuttavia, continua ad essere possibile una vaccinazione d'emergenza, in base a condizioni rigorose ed in accordo con la Commissione delle Comunità europee.

4 La direttiva 85/511 stabilisce segnatamente, all'art. 4, che, qualora in un'azienda si trovino uno o più animali sospetti di essere infetti o contaminati, l'autorità competente dispone che l'azienda sia sottoposta a vigilanza ufficiale e ordina diverse misure di restrizione quanto ai movimenti degli animali, dei prodotti, delle persone e dei veicoli. All'occorrenza tali misure possono essere estese alle aziende situate nelle immediate vicinanze.

5 Conformemente all'art. 5, punto 2, della direttiva 85/511, qualora sia confermato che uno o più animali di un'azienda sono infetti, l'autorità competente deve, senza indugio, ordinare l'abbattimento in loco e la distruzione di tutti gli animali delle specie sensibili dell'azienda. L'art. 5, punto 4, della medesima direttiva prevede che la detta autorità possa estendere le misure previste al punto 1 di tale articolo, vale a dire far effettuare i prelievi in vista degli opportuni esami nelle aziende situate nelle immediate vicinanze, qualora la disposizione di tali aziende, la configurazione dei luoghi o i contatti con gli animali dell'azienda dove la malattia è stata accertata lascino temere l'eventualità di una contaminazione.

6 A norma dell'art. 8 della detta direttiva, vengono poste sotto vigilanza ufficiale le aziende in merito alle quali il veterinario ufficiale constati o ritenga, in base ad informazioni confermate, che esse possano essere entrate in contatto con le aziende di cui agli artt. 4 e 5 della direttiva a seguito di movimenti di persone, animali o veicoli ovvero in qualsiasi altro modo.

7 Con la decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511 (GU L 88, pag. 21), è stata autorizzata nei Paesi Bassi la vaccinazione soppressiva, intendendosi per tale la vaccinazione d'emergenza degli animali delle specie sensibili di determinate aziende situate in una zona definita, effettuata esclusivamente in combinazione con l'abbattimento preventivo.

8 La decisione della Commissione 5 aprile 2001, 2001/279/CE, recante modifica della decisione 2001/246 (GU L 96, pag. 19), ha autorizzato in particolare la vaccinazione profilattica dei bovini situati in un raggio di circa 25 chilometri da Oene.

9 L'art. 10, nn. 1 e 4, della direttiva 90/425 stabilisce quanto segue:

«1. Ogni Stato membro segnala immediatamente agli altri Stati membri e alla Commissione, oltre all'insorgere nel suo territorio delle malattie contemplate dalla direttiva 82/894/CEE, il manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana.

Lo Stato membro di spedizione mette immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria, segnatamente la determinazione delle zone di protezione ivi previste, o adotta qualsiasi altra misura che ritenga appropriata.

Lo Stato membro destinatario o di transito che, al momento di un controllo ai sensi dell'articolo 5, abbia constatato una delle malattie o fenomeni di cui al primo comma può, se del caso, prendere misure di prevenzione previste dalla normativa comunitaria, compresa la messa in quarantena degli animali.

In attesa delle misure che dovranno essere prese in conformità del paragrafo 4, lo Stato membro destinatario può, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute animale, adottare provvedimenti cautelari nei confronti delle aziende, dei centri e degli organismi interessati o, in caso di epizoozia, nei confronti della zona di protezione prevista dalla normativa comunitaria.

Le misure prese dagli Stati membri sono comunicate senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri.

(...)

4. In tutti i casi, la Commissione procede senza indugio ad un esame della situazione in sede di comitato veterinario permanente. Essa adotta, secondo la procedura prevista all'articolo 17, le misure necessarie per gli animali e prodotti di cui all'articolo 1 e, se la situazione lo richiede, per i prodotti derivati da tali animali. La Commissione segue l'evoluzione della situazione e, secondo la stessa procedura, modifica o abroga, in funzione di detta evoluzione, le decisioni adottate».

10 La legge del 24 settembre 1992 sulla salute ed il benessere degli animali prevede, quale misura di lotta contro le malattie contagiose, che l'autorità competente possa ordinare l'abbattimento degli animali sospetti di essere contagiati. Ai sensi del Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (regolamento recante individuazione delle malattie animali contagiose) del 12 marzo 1996 (Stcrt. 1996, pag. 61), un animale è considerato sospetto quando l'agente designato ha motivo di ritenere che tale animale abbia avuto modo di essere infettato o contaminato e qualora appartenga ad una specie sensibile alla malattia contagiosa di cui trattasi.

Fatti della causa principale e questioni pregiudiziali

11 Come risulta dalla decisione di rinvio nella causa C-96/03, il sig. Tempelman possedeva delle capre d'angora a Wenum, località situata in una zona di 25 chilometri da Oene. Il 3 aprile 2001 il ministro dell'Agricoltura ha deciso che tutti gli animali artiodattili della Regione di Oene venissero vaccinati e abbattuti. Poiché, a quanto sembra, l'esistenza delle capre d'angora del sig. Tempelman è stata scoperta in un momento successivo, il direttore del RVV ha informato quest'ultimo, con decisione in data 23 maggio 2001, che le sue capre venivano considerate come sospette di contagio e che occorreva dunque abbatterle. Con decisione 15 novembre 2001 il detto direttore ha respinto il reclamo proposto dal sig. Tempelman contro tale decisione. In data 17 dicembre 2001 quest'ultimo ha proposto un ricorso contro la detta decisione di rigetto dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Come risulta dalla decisione di rinvio nella causa C-97/03, i coniugi Van Schaijk gestivano un allevamento di bestiame a Ravenstein. Con decisione in data 26 marzo 2001 il direttore del RVV ha informato gli interessati che tutti gli animali artiodattili della loro azienda erano considerati sospetti di essere contagiati dall'afta epizootica per il fatto che esisteva nelle vicinanze del detto allevamento, ad una distanza di 772 metri, un'azienda nella quale uno o più animali erano fortemente sospettati di essere infettati da tale malattia, e che era dunque necessario abbatterli. Con decisione 15 novembre 2001 il direttore del RVV ha respinto il reclamo proposto dai coniugi Van Schaijk contro la detta decisione. Il 20 dicembre 2001 gli interessati hanno proposto un ricorso contro tale decisione di rigetto dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 Dinanzi al giudice del rinvio il sig. Tempelman e i coniugi Van Schaijk hanno fatto valere numerosi motivi, riguardanti la violazione sia del diritto internazionale e comunitario che del diritto nazionale.

14 Nell'esaminare i motivi relativi alla violazione del diritto nazionale, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha statuito, nella decisione di rinvio all'origine della causa C-96/03, quanto segue:

«Tenuto conto del fatto che la politica attuata fino al 3 aprile 2001 dal resistente per evitare un (ulteriore) propagarsi del virus dell'afta, politica consistente nell'abbattimento di tutti gli animali artiodattili entro un raggio dapprima di un chilometro, e successivamente di due chilometri, da un focolaio di contagio, non aveva potuto evitare che continuassero a presentarsi nuovi casi di afta nella zona di Oene, e tenuto conto altresì dell'elevata densità di allevamenti di bestiame in tale regione, il tribunale è del parere che il resistente, da un punto di vista veterinario, abbia potuto ragionevolmente ritenere che anche al di fuori delle aree di due chilometri dai focolai di contagio nella zona di Oene potessero trovarsi artiodattili portatori del contagio. Il tribunale tiene conto al riguardo del fatto che il virus dell'afta è estremamente contagioso, che esso può propagarsi con grande rapidità e in diversi modi, e che il resistente si è fatto consigliare da esperti veterinari riguardo alle misure da adottare.

(...)

Alla luce del complesso dei fatti e delle circostanze pertinenti, il tribunale non ravvisa alcun motivo per ritenere che il resistente nella fattispecie abbia compiuto — tenuto conto [del margine discrezionale che deve essergli riconosciuto] — una valutazione e una ponderazione scorrette. A giudizio del tribunale non può essere accolta la tesi secondo cui le conseguenze negative per l'appellante, derivanti dalla decisione di abbattere i suoi animali, sarebbero sproporzionate rispetto ai fini cui mirava tale decisione. Il tribunale considera inoltre a tal riguardo che quanto affermato dall'appellante non tiene conto del fatto che, secondo quanto affermato dal resistente, in linea di massima ogni animale dichiarato sospetto lasciato in vita nella zona di Oene costituiva un rischio per la lotta contro l'epidemia di afta. L'appellante non ha dimostrato che nel suo caso esistessero circostanze straordinarie sulla base delle quali il resistente avrebbe dovuto concludere che gli animali del predetto dichiarati sospetti non costituivano un rischio rilevante dal punto di vista veterinario».

15 Nella decisione di rinvio all'origine della causa C-97/03, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha statuito, in particolare, quanto segue:

«Si può considerare sufficientemente dimostrato che nell'azienda primaria si trovavano animali sui quali, il 23, 24, 25 marzo 2001, erano stati osservati i sintomi clinici dell'afta, di modo che si poteva concludere che ci si trovava in presenza di animali "infetti" ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 85/511/CEE e che doveva essere applicata la misura dell'abbattimento prescritta dall'art. 5 di tale direttiva. A differenza di quanto sostenuto al riguardo dagli appellanti, non è necessario per qualificare gli animali come "infetti" che i sintomi clinici osservati siano confermati da esami di laboratorio. Inoltre, la circostanza che, in una fase successiva, sia risultato dagli esami di laboratorio che nell'azienda primaria non è stato possibile constatare il contagio da afta non può invalidare la conclusione che — tenuto conto anche dell'epoca in cui è stata adottata la decisione — il resistente, nell'ambito del processo decisionale di cui trattasi, ha potuto ragionevolmente ritenere che nell'azienda primaria si fosse in presenza di contagio dall'afta. Anche in relazione a ciò, e tenuto conto del fatto che gli animali degli appellanti all'epoca della decisione iniziale si trovavano entro un raggio di un chilometro dall'azienda primaria, il resistente poteva ragionevolmente ritenere che gli animali dell'appellante si fossero trovati in condizione di essere contagiati dall'afta.

In questa prospettiva, la decisione del resistente, in data 26 marzo 2001, di dichiarare sospetti di essere contagiati dall'afta gli animali degli appellanti va considerata legittima. Il tribunale prende in proposito in considerazione il fatto che il virus dell'afta è estremamente contagioso, che può diffondersi con grande rapidità ed in vari modi, e che riguardo alle misure da adottare il resistente si è fatto consigliare da esperti veterinari, i quali hanno considerato che esistesse un rischio straordinario di contagio per le aziende che si trovavano entro il raggio menzionato dall'azienda contagiata. Gli appellanti inoltre non hanno neppure validamente contestato le censure relative a tale valutazione veterinaria».

16 Per motivi analoghi a quelli illustrati nella decisione di rinvio all'origine della causa C-96/03, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha concluso, nella decisione di rinvio relativa alla causa C-97/03, che non vedeva alcun motivo per ritenere che il resistente nella causa principale avesse compiuto una valutazione inesatta dei rischi, che il pregiudizio subito dagli appellanti, in conseguenza della decisione di abbattimento dei loro animali, fosse stato sproporzionato rispetto agli obiettivi di tale decisione, ovvero che il detto resistente avesse agito in violazione dell'art. 36 della legge sulla salute ed il benessere degli animali. Il detto giudice del rinvio non ha neppure ritenuto che il resistente avesse violato, nell'ambito della procedura seguita, il principio di buona amministrazione o commesso uno sviamento di potere.

17 Esaminando poi, nell'una e nell'altra causa, i motivi relativi alla violazione del diritto comunitario, il College van Beroep voor het bedrijfsleven constata che le decisioni di abbattimento degli animali sono state adottate in ipotesi che non sono contemplate dalla direttiva 85/511. Infatti, nella sua decisione di rinvio all'origine della causa C-96/03, il giudice nazionale rileva che, sebbene gli animali si trovassero in uno dei territori indicati nell'allegato III, A, della decisione 2001/279, per i quali era prevista la vaccinazione soppressiva, né quest'ultima decisione né la decisione 2001/246 erano applicabili in quanto gli animali in questione non erano vaccinati quando sono stati abbattuti. Nella decisione di rinvio all'origine della causa C-97/03, il College van Beroep voor het bedrijfsleven constata che né la decisione 2001/246, del 27 marzo 2001, né le modifiche apportate a quest'ultima dalla decisione 2001/279, del 5 aprile 2001, risultavano applicabili alla data del 26 marzo 2001, ossia alla data della

decisione del direttore del RVV che ha ordinato l'abbattimento degli animali. Al riguardo, nessuna delle parti nei giudizi nazionali contesta che le decisioni impugnate dal sig. Tempelman e dai coniugi Van Schaijk sono state adottate sulla base delle sole disposizioni di diritto nazionale.

18 Il College van Beroep voor het bedrijfsleven rileva che gli Stati membri possono fondare la competenza loro propria sull'art. 10 della direttiva 90/425. Esso si chiede tuttavia se la direttiva 85/511 debba essere considerata come una lex specialis rispetto alla direttiva 90/425.

19 Secondo il detto giudice nazionale, dalla direttiva 90/423, in particolare dal preambolo e dagli artt. 1, 4, 5 e 16 della medesima, sembra emergere che il regime comunitario di lotta contro l'afta epizootica abbia carattere esaustivo. Tuttavia, talune disposizioni della decisione 2001/246 lascerebbero intendere che gli Stati membri siano altresì competenti in materia di abbattimento preventivo di animali sospetti, nell'ipotesi in cui non sia stata constatata alcuna infezione dovuta al virus dell'afta.

20 Alla luce di tali elementi, il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, identiche nelle due cause nazionali:

«1) Se uno Stato membro possa trarre dal diritto comunitario il potere di decidere l'abbattimento di animali che sono sospettati di essere infetti o contaminati dal virus dell'afta

2) Se la direttiva 85/511/CEE, come modificata dalla direttiva 90/423/CEE, offra agli Stati membri la possibilità di (far) adottare misure nazionali complementari per la lotta all'afta

3) Quali limiti ponga il diritto comunitario ad uno Stato membro riguardo all'adozione di misure nazionali complementari, diverse da quelle previste nella direttiva 85/511/CEE, come modificata dalla direttiva 90/423/CEE».

21 Con ordinanza del presidente della Corte in data 8 aprile 2003, i procedimenti C-96/03 e C-97/03 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento, nonché ai fini della sentenza.

Quanto alle questioni pregiudiziali

22 Con le questioni sollevate, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il diritto comunitario conferisca agli Stati membri il potere di adottare misure di lotta contro l'afta epizootica, complementari a quelle previste dalla direttiva 85/511, in particolare il potere di disporre l'abbattimento di animali appartenenti ad un'azienda vicina o situata entro un determinato raggio intorno ad un'azienda in cui si trovano animali infetti, e, in caso affermativo, quali limiti il diritto comunitario imponga all'esercizio di un potere siffatto.

23 Secondo il sig. Tempelman e i coniugi Van Schaijk, la direttiva 85/511 osta a che gli Stati membri adottino misure nazionali complementari per la lotta contro l'afta epizootica, e nessuna disposizione di diritto comunitario, in particolare l'art. 10 della direttiva 90/425, attribuisce ai detti Stati il potere di decidere l'abbattimento di animali sospetti di essere infettati o contaminati dal virus dell'afta. In subordine, per quanto riguarda la terza questione, i coniugi Van Schaijk fanno valere che le misure nazionali adottate dovevano rispettare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, ciò che non si sarebbe verificato nella vicenda oggetto della causa principale.

24 I governi olandese, greco, irlandese, italiano e del Regno Unito, nonché la Commissione, ritengono che il diritto comunitario attribuisca agli Stati membri il potere di decidere l'abbattimento di animali sospetti di essere infettati o contaminati dal virus dell'afta e di prendere misure nazionali complementari a quelle previste dalla direttiva 85/511. Tale potere degli Stati membri troverebbe un limite nell'obbligo di rispettare le condizioni espresse, l'oggetto e la finalità della direttiva 85/511, nonché il principio di proporzionalità. La Commissione aggiunge che le misure adottate da uno Stato membro devono esserle comunicate così come devono esserlo agli altri Stati membri.

25 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, la direttiva 85/511 non prevede espressamente che un veterinario ufficiale possa far eseguire l'abbattimento di animali appartenenti ad un'azienda vicina o situata entro un determinato raggio da un'azienda nella quale si trovano animali infettati dal virus dell'afta epizootica.

26 Senza che sia necessario esaminare la questione sollevata dalla Commissione, secondo cui può forse ricondursi ad un errore nella redazione della direttiva 85/511 il fatto che l'art. 5, punto 4, di quest'ultima faccia rinvio unicamente al punto 1 del medesimo articolo e non anche al punto 2, è sufficiente rilevare come tale direttiva non possa essere interpretata senza tener conto della direttiva 90/425, la quale costituisce un testo fondamentale per quanto riguarda la libera circolazione degli animali e dei prodotti agricoli.

27 Adottata al fine dell'istituzione del mercato interno, la direttiva 90/425 parte dalla constatazione, formulata al suo terzo 'considerando', che le frontiere vengono utilizzate per effettuare controlli intesi a garantire la protezione della salute pubblica e della salute degli animali. La detta direttiva presuppone, così come indicato al suo quarto 'considerando', un'armonizzazione delle condizioni essenziali relative alla tutela della salute degli animali. Essa stabilisce il tipo di controlli che debbono o possono essere effettuati dagli Stati membri di spedizione e di destinazione degli animali, nonché le misure che debbono o possono essere adottate dai detti Stati.

28 Gli artt. 8-10 della detta direttiva contemplano le zoonosi, le malattie o tutti gli altri fenomeni idonei a costituire un pericolo grave per gli animali o per gli esseri umani. In particolare, l'art. 10 stabilisce le misure cautelari che possono essere adottate dagli Stati membri e dalla Commissione, gli obblighi incombenti a ciascuna autorità interveniente, nonché le procedure da rispettare affinché i problemi per la salute degli animali e degli esseri umani vengano risolti nelle migliori condizioni di rapidità e di coordinazione.

29 La direttiva 90/425 si applica nel caso in cui nessun altro testo di diritto comunitario preveda le misure che possono essere adottate o la procedura che deve essere seguita in caso di zoonosi, di malattia o di qualsiasi altro fenomeno idoneo a costituire un pericolo grave per gli animali o per gli esseri umani.

30 Tenuto conto dell'ampio ambito di applicazione e dell'obiettivo generale della direttiva, occorre ritenere che quest'ultima sia del pari applicabile qualora i testi comunitari appaiano insufficienti a far fronte a problemi specifici incontrati in situazioni idonee a costituire un pericolo grave per la salute degli animali o degli esseri umani. A questo proposito, la Corte ha statuito che l'art. 8 della direttiva 90/425 doveva essere interpretato alla luce della sua finalità, che è di assicurare la protezione della salute degli animali e degli esseri umani, nonché alla luce dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche (sentenza 8 gennaio 2002, causa C-428/99, Van den Bor, Racc. pag. I-127, punto 38).

31 Occorre tuttavia rilevare che la Commissione e gli Stati membri possono adottare misure cautelari ai sensi dell'art. 10 della direttiva 90/425 soltanto nel rispetto del diritto comunitario. Essi sono tenuti infatti a rispettare gli obiettivi contemplati dalla normativa comunitaria in vigore e i principi generali del diritto comunitario, tra i quali il principio di proporzionalità. Inoltre, l'obbligo imposto agli Stati membri di informare la Commissione e gli altri Stati membri, previsto dal detto art. 10, deve essere scrupolosamente rispettato, al fine di permettere una stretta collaborazione tra le autorità di tali Stati e la Commissione stessa.

32 Quanto all'obiettivo contemplato dalla direttiva 85/511, occorre ricordare che il terzo 'considerando' di quest'ultima prevede che si debbano prendere provvedimenti non appena si sospetti la presenza dell'afta epizootica al fine di permettere una lotta immediata ed efficace contro tale malattia sin dal momento in cui viene confermata.

33 Ai sensi dell'ultimo 'considerando' della detta direttiva, il regime istituito da quest'ultima ha un carattere sperimentale e dovrà essere rivisto in funzione dell'evoluzione della situazione. Il regime inizialmente previsto nel 1985 è stato effettivamente rivisto e profondamente modificato nel 1990 mediante la direttiva 90/423, la quale ha introdotto una politica di non vaccinazione accompagnata da un abbattimento sanitario. Allo stesso modo, il regime introdotto nel 1990 è stato rivisto a seguito dell'epidemia verificatasi nel 2001 al fine di tener conto dell'esperienza acquisita in occasione di tale crisi, così come risulta dai 'considerando' della direttiva del Consiglio 29 settembre 2003, 2003/85/CE, relativa a misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, che abroga la direttiva 85/511 (GU L 306, pag. 1).

34 Se è vero che, come ricordato al punto 25 della presente sentenza, la direttiva 85/511 non prevede l'abbattimento di animali appartenenti a un'azienda vicina o situata entro un determinato raggio attorno ad un'azienda in cui si trovano animali infetti, la detta direttiva non può tuttavia essere interpretata nel senso che osta ad una misura di questo tipo.

35 Tale interpretazione non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di una lotta efficace contro la malattia contemplato dalla detta direttiva. Come rilevato dai governi che hanno presentato osservazioni, vi sono casi in cui tale abbattimento preventivo si impone, in considerazione della velocità di propagazione del virus, tenuto conto di elementi quali la virulenza della malattia, le specie animali coinvolte o le condizioni climatiche.

36 Nelle osservazioni presentate dal Regno Unito, Stato membro particolarmente colpito dall'epidemia del 2001, è stata citata al riguardo la deposizione resa dinanzi alla High Court of Justice dal sig. James Marshall Scudamore, Chief Veterinary

Officer del Regno Unito, in data 29 marzo 2001, dalla quale risulterebbe che tale epidemia sarebbe stata domata soltanto grazie all'intensificazione della politica di abbattimento, quest'ultima avendo riguardato inizialmente gli animali infetti ovvero entrati in contatto diretto con animali infetti, in un secondo momento gli animali sospetti e quelli situati in aziende poste nelle vicinanze e infine, in certe località, le pecore, le capre e i maiali situati in un raggio di 3 chilometri dalle aziende infette.

37 È così che la Commissione, con la decisione 2001/246, fondata sull'art. 10 della direttiva 90/425 e sull'art. 13, n. 3, della direttiva 85/511, ha autorizzato la vaccinazione soppressiva e l'abbattimento preventivo di animali, con quest'ultima misura intendendosi, ai sensi dell'art. 1 della detta decisione, l'abbattimento degli animali sensibili nelle aziende situate entro un determinato raggio dalle aziende sottoposte alle restrizioni definite agli artt. 4 o 5 della direttiva 85/511, avente lo scopo di ridurre urgentemente il numero di animali delle specie sensibili presenti nelle zone infette.

38 L'abbattimento preventivo era motivato nei seguenti termini al quarto 'considerando' della decisione 2001/246:

«Oltre alle misure previste nel quadro della direttiva 85/511/CEE, i Paesi Bassi applicano a titolo precauzionale l'abbattimento preventivo degli animali sensibili detenuti nelle aziende situate nelle immediate vicinanze di aziende infette o sospette, tenendo conto della situazione epidemiologica e dell'alta densità di animali sensibili in talune parti del territorio».

39 La Corte ha statuito che le disposizioni indicate nella decisione 2001/246 costituivano una base giuridica adeguata perché la Commissione fosse competente ad adottare tale decisione (sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 127).

40 Risulta da tali elementi che la direttiva 85/511 non può essere interpretata nel senso che le misure da essa previste non possono essere integrate da misure comunitarie o nazionali adottate sulla base della direttiva 90/425.

41 A questo proposito, la soppressione della parola «minime» all'art. 1 della direttiva 85/511, disposta in sede di modifica di tale articolo ad opera della direttiva 90/423, non può essere interpretata — come sostengono il sig. Tempelman e i coniugi Van Schaijk — quale volontà del legislatore comunitario di limitare in modo preciso le misure di lotta adottabili in caso di epidemia. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, la soppressione di tale parola deve essere intesa nel contesto dell'adozione di una politica uniforme di non vaccinazione preventiva. Inoltre, l'interpretazione invocata dai ricorrenti nelle cause principali sarebbe contraria all'intento di migliorare il regime di lotta contro la malattia espresso all'ultimo 'considerando' della direttiva 85/511, il cui contenuto non è stato modificato a seguito dell'adozione della direttiva 90/423.

42 Quanto ai poteri degli Stati membri in attesa dell'adozione di misure da parte della Commissione, l'art. 10, n. 1, secondo comma, della direttiva 90/425 prevede che, in caso di zoonosi, malattie o fenomeni idonei a costituire un pericolo grave per gli animali o la salute umana, lo Stato membro di spedizione metta immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria o adotti qualsiasi altra misura che ritenga appropriata.

43 Contrariamente a quanto sostengono i coniugi Van Schaijk, l'utilizzo della congiunzione «o» che introduce l'ultima parte di frase del comma suddetto deve essere interpretato nel senso che non impone allo Stato membro una scelta tra le misure previste dalla normativa comunitaria ed altre misure che esso ritenga appropriate. Un'interpretazione di tale disposizione conforme alla finalità di protezione della salute degli animali e degli esseri umani da essa contemplata impone infatti di intenderla nel senso che essa non osta a che uno Stato membro adotti le misure ritenute appropriate a complemento dell'attuazione delle misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria.

44 Inoltre, l'espressione «provvedimenti cautelari» di cui all'art. 10, n. 1, quarto comma, della direttiva 90/425 deve essere interpretata alla luce della finalità generale di protezione della salute degli animali e degli esseri umani, e non nel senso che osta a qualsiasi misura non intesa alla conservazione di ciascun animale in particolare e, segnatamente, a misure di abbattimento di animali potenzialmente infetti.

45 Tale è il motivo per cui, nelle circostanze di cui alle vicende oggetto delle cause principali, le autorità olandesi hanno potuto ritenere necessario disporre l'abbattimento preventivo degli animali del sig. Tempelman e dei coniugi Van Schaijk.

46 Indipendentemente dal fatto che vengano adottati da uno Stato membro sulla base dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425, ovvero dalla Commissione sulla base dell'art. 10, n. 4, di questa medesima direttiva, le misure cautelari devono rispettare il principio di proporzionalità (v., in tal senso, in relazione a misure adottate da uno Stato membro di destinazione, sentenza 3 luglio 2003, causa C-220/01, Lennox, Racc. pag. I-7091, punto 76; in relazione a misure adottate dalla Commissione, sentenze 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punti 96-111, e Jippes e a., cit., punto 113).

47 Risulta da una costante giurisprudenza che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze citate Jippes e a., punto 81, e Lennox, punto 76).

48 Nell'ambito di tale valutazione, occorre tener conto dell'insieme degli interessi tutelati che sono in gioco e, in particolare, del diritto di proprietà (v., in tal senso, sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 79), nonché delle esigenze del benessere degli animali (v., in tal senso, sentenza Jippes e a., cit., punto 79).

49 Risulta dalle decisioni di rinvio che il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha effettuato un controllo dell'applicazione del diritto nazionale analogo a quello richiesto all'atto della verifica del rispetto del principio di proporzionalità nel diritto comunitario ed ha ritenuto che le misure in questione nelle cause principali non fossero sproporzionate. Spetta tuttavia al detto giudice verificare se dall'esame, alla luce del diritto comunitario, delle circostanze nelle quali sono state adottate le decisioni di abbattimento contestate nelle cause nazionali possa dedursi che il principio di proporzionalità è stato rispettato.

50 Oltre al principio di proporzionalità, uno Stato membro che adotti misure cautelari in conformità della direttiva 90/425 deve rispettare gli obblighi imposti da quest'ultima nonché la procedura dalla stessa prevista. A questo proposito, l'art. 10, n. 1, quinto comma, della detta direttiva prevede che le misure vengano comunicate senza ritardo alla Commissione e agli altri Stati membri [sentenza Lennox, cit., punto 75; quanto agli obblighi di comunicazione senza ritardo e di leale collaborazione in caso di adozione di misure cautelari fondate sull'art. 8 della direttiva 90/425, v. sentenza Van den Bor, cit., punti 45-48; v. altresì, per analogia, in relazione a misure adottate sulla base della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), sentenza 22 ottobre 2002, causa C-241/01, National Farmers' Union, Racc. pag. I-9079, punto 60].

51 Sul punto la Commissione ha rilevato che le misure adottate dalle autorità olandesi nelle fattispecie oggetto delle cause nazionali sono state prese nell'ambito di una stretta collaborazione con la detta istituzione.

52 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alle questioni sollevate dal College van Beroep voor het bedrijfsleven come segue:

Dato che l'afta epizootica è una malattia che configura un grave pericolo per gli animali, l'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 conferisce agli Stati membri il potere di adottare misure di lotta contro la malattia complementari a quelle previste dalla direttiva 85/511, in particolare il potere di disporre l'abbattimento di animali appartenenti ad un'azienda vicina o situata entro un determinato raggio da un'azienda in cui si trovano animali infetti.

Siffatte misure complementari debbono essere adottate nel rispetto degli obiettivi contemplati dalla normativa comunitaria in vigore e, più in particolare, nel rispetto della direttiva 85/511, dei principi generali del diritto comunitario, quale il principio di proporzionalità, e dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425.

Sulle spese

53 Nei confronti delle parti nelle cause principali i presenti procedimenti costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle parti suddette, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

Dato che l'afta epizootica è una malattia che configura un grave pericolo per gli animali, l'art. 10, n. 1, della 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, conferisce agli Stati membri il potere di adottare misure di lotta contro la malattia complementari a quelle previste dalla direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE, in particolare il potere di disporre l'abbattimento di animali appartenenti ad un'azienda vicina o situata entro un determinato raggio da un'azienda in cui si trovano animali infetti.

Siffatte misure complementari devono essere adottate nel rispetto degli obiettivi contemplati dalla normativa comunitaria in vigore e, più in particolare, nel rispetto della direttiva 85/511, come modificata dalla direttiva 90/423, dei principi generali del diritto comunitario, quale il principio di proporzionalità, e dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425.

Firme