SENTENZA DELLA CORTE
26 maggio 1993 *

Nella causa C-52/92,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor José Luis Iglesias Buhiges e dal signor Antonio Caeiro, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor Nicola Annecchino, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dal signor Luis Fernandes, dalla signora Maria Luisa Duarte, dal signor Angelo Seiça Neves, rispettivamente direttore del servizio giuridico, consigliere giuridico e giurista presso la direzione generale delle Comunità europee del ministero degli Affari esteri, e dal signor Antonio Cortes Simões, capodivisione presso la direzione generale dell'allevamento, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica del Portogallo, avendo deciso di chiudere le sue frontiere all'importazione di suini provenienti da altri Stati membri, ha violato la decisione della Commissione 25 aprile 1991, 91/237/CEE, recante ulteriori misure protettive contro una nuova malattia dei suini (GU L 106, pag. 67), ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg e J.L. Murray, presidenti di sezione, R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P.J.G. Kapteyn e D.A.O. Edward, giudici,

* Lingua processuale: il portoghese.

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 31 marzo 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 maggio 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 febbraio 1992, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica portoghese, decidendo di chiudere le sue frontiere all'importazione di suini provenienti da altri Stati membri, ha violato la decisione della Commissione 25 aprile 1991, 91/237/CEE, relativa alle misure di protezione contro una nuova malattia dei suini (GU L 106, pag. 67), ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE.

2 La decisione 91/237, che è stata adottata in base all'art. 10 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), dispone i provvedimenti destinati alla lotta contro la propagazione di una nuova malattia dei suini comparsa in alcuni Stati membri. Questa decisione definisce, in particolare, gli obblighi degli Stati membri di spedizione, che debbono distruggere tutti i prodotti provenienti dagli allevamenti infettati e astenersi dallo spedire verso altri Stati membri suini provenienti da tali allevamenti. Si precisa che il Belgio, la Germania e i Paesi Bassi devono astenersi dallo spedire suini da ingrasso provenienti da comuni ad alto rischio.

3 Il 9 maggio 1991, la Repubblica portoghese ha deciso di chiudere le frontiere, fino a nuovo ordine, all'importazione di suini vivi provenienti dalla Germania, dai Paesi Bassi, dal Belgio e dalla Spagna. Questo provvedimento è stato adottato sulla base dell'art. 9 della direttiva del Consiglio del 26 giugno 1964, 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina (GU 1964, n. 121, pag. 1977) e, secondo i termini della decisione, «in applicazione degli artt. 36 e 100 A, n. 4, del Trattato».

4 La Commissione ritiene che il provvedimento adottato dalle autorità portoghesi, che viola direttamente la decisione 91/237, giacché vieta importazioni consentite ai sensi di tale decisione, non possa giuridicamente fondarsi né sull'art. 9 della direttiva 64/432, non più in vigore, né sugli artt. 100 A e 36 del Trattato, che la Repubblica portoghese ha fatto valere nel corso del procedimento precontenzioso.

5 Dinanzi alla Corte, la Repubblica portoghese sostiene, per contro, di avere legittimamente adottato, sulla base dell'art. 9 della direttiva 64/432 e dell'art. 36 del Trattato, il provvedimento controverso che costituisce una misura obiettiva di salvaguardia imposta da esigenze di protezione sanitaria della specie suina contro la nuova malattia. In primo luogo, la Repubblica portoghese ritiene che il primo articolo citato resti applicabile sino alla data limite di entrata in vigore prevista dall'art. 26 della direttiva 90/425. In secondo luogo, anche ove si dovesse ammettere che il 9 maggio 1991, l'art. 9 della direttiva 64/432 non potesse più giustificare validamente il provvedimento controverso, quest'ultimo poteva essere adottato in base all'art. 36 del Trattato, considerata l'insufficienza dei provvedimenti adottati dalla Commissione in una situazione caratterizzata da un'armonizzazione incompleta dei sistemi nazionali di controllo della circolazione intracomunitaria degli animali vivi.

6 Per una più ampia illustrazione dei fatti di causa, delle disposizioni comunitarie e nazionali pertinenti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sull'applicabilità dell'art. 9 della direttiva 64/432

7 Per misurare la portata degli argomenti della Repubblica portoghese, occorre dare qualche indicazione sul contesto delle norme comunitarie applicabili ai fatti di causa.

8 L'art. 9 della direttiva 64/432, fatto valere dal governo portoghese, che prevedeva le misure di salvaguardia che gli Stati membri potevano adottare in caso di pericolo di propagazione di malattie degli animali delle specie bovina e suina, è stato sostituito, in conformità all'art. 14 della direttiva 90/425, dalle disposizioni di un nuovo art. 9 che ne modifica completamente l'oggetto. È però il citato art. 10 di quest'ultima direttiva che ha previsto un nuovo meccanismo di salvaguardia inteso a sostituire, come d'altronde ammette la stessa Repubblica portoghese, il meccanismo istituito dall'art. 9 della direttiva 64/432. Tale art. 10 attribuisce in primo luogo alla Commissione il compito di adottare i provvedimenti necessari.

9 L'art. 10 definisce, in effetti, gli obblighi rispettivi degli Stati membri e della Commissione in materia di prevenzione e di lotta contro ogni malattia che possa costituire un pericolo grave per gli animali o la salute umana. Esso prevede in particolare che sia la Commissione, a seguito di esame da parte del comitato veterinario permanente, a disporre i provvedimenti necessari. Lo Stato membro di destinazione può soltanto, se ha constatato una malattia in occasione di un controllo, adottare provvedimenti di prevenzione previsti dalla normativa comunitaria e, per motivi gravi di protezione della salute, provvedimenti cautelari strettamente limitati nelle more dell'adozione dei provvedimenti di competenza della Commissione. Contrariamente all'art. 9 della direttiva 64/432, questo nuovo meccanismo di salvaguardia non permette dunque ad uno Stato membro di vietare temporaneamente, in modo generalizzato, l'importazione di animali della specie suina in provenienza da un altro Stato membro.

10 Neppure la decisione 91/237, che è stata adottata dalla Commissione in applicazione dell'art. 10 della direttiva 90/425, contiene possibilità di divieti di ordine generale, anche temporanei, di importazione di animali. Essa definisce soltanto le misure che gli Stati membri devono adottare per evitare la propagazione della nuova malattia dei suini e vieta l'esportazione di animali provenienti, a seconda delle categorie di suini e a seconda degli Stati di spedizione, vuoi da allevamenti

infettati, vuoi da allevamenti ove sono stati introdotti suini provenienti da allevamenti infettati, vuoi da comuni ad alto rischio.

11 L'art. 26 della direttiva 90/425 ha previsto due date distinte per l'emanazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni necessarie a conformarsi alla direttiva stessa. La prima data, relativa alle sole disposizioni dell'art. 10 della direttiva, è stata fissata a due mesi dopo la notifica della direttiva stessa, vale a dire una data anteriore al 9 maggio 1991, data della decisione delle autorità portoghesi. La seconda data, relativa alle altre disposizioni della direttiva, era al più tardi quella del 31 dicembre 1991. Tale data, già posteriore alla decisione controversa, è stata successivamente prorogata al 1° luglio 1992.

12 Senza contestare la data fissata per l'attuazione delle disposizioni dell'art. 10, la Repubblica portoghese fa tuttavia valere che gli Stati membri di destinazione non potevano dare esecuzione a tale art. 10 prima dell'attuazione effettiva delle misure di controllo previste dall'art. 5 della direttiva e dei mezzi necessari per la messa in quarantena degli animali, prevista da altre disposizioni della stessa direttiva. Secondo le autorità portoghesi, fintantoché esse non avessero attuato queste varie misure, cosa che comunque non erano tenute a fare prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 90/425 nel suo insieme, l'art. 9 della direttiva 64/432 restava quindi in vigore a titolo di clausola di salvaguardia.

13 Per quanto concerne la messa in quarantena degli animali, è sufficiente rilevare che questa misura di prevenzione è contenuta in quanto tale nel meccanismo di salvaguardia dell'art. 10 della direttiva 90/425 e che si tratta, come ricorda il terzo comma dello stesso articolo, di una misura già prevista dalla normativa comunitaria. Il governo portoghese non può dunque legittimamente sostenere che tale misura non poteva essere attuata prima della trasposizione integrale della detta direttiva.

14 Quanto ai controlli a destinazione, se l'art. 10 della citata direttiva menziona espressamente i controlli di cui all'art. 5 della stessa direttiva, è opportuno osservare che, fintantoché non fossero attuate le misure previste in quest'ultimo arti-

colo, erano applicabili in materia altre disposizioni comunitarie, quali quelle della direttiva 64/432 che, ad eccezione delle sole misure di salvaguardia previste nella versione originaria dell'art. 9, restavano in vigore sino alla trasposizione delle norme della direttiva 90/425 diverse dall'art. 10 della stessa. Tra queste disposizioni figuravano, in particolare, quelle dell'art. 6 della direttiva 64/432 che prevedevano, per l'appunto, la possibilità, per ciascun paese destinatario, di richiedere informazioni allo speditore prima dell'entrata di animali sul suo territorio e di effettuare controlli veterinari alle frontiere al fine di adottare talune misure precise di prevenzione.

15 Pertanto, per soddisfare all'obbligo di dare attuazione all'art. 10 entro il termine all'uopo fissato dalla direttiva, la Repubblica portoghese aveva la scelta dei mezzi da utilizzare per individuare le situazioni che potevano comportare l'applicazione delle misure di salvaguardia previste dallo stesso articolo. Essa poteva, ove lo avesse ritenuto indispensabile, dare immediatamente attuazione alle disposizioni necessarie per conformarsi all'art. 5 e procedere ai controlli a destinazione previsti da tale articolo. Essa poteva altresì, ove avesse ritenuto impossibile tale attuazione immediata, utilizzare gli altri mezzi di controllo già previsti dalla normativa comunitaria, in particolare quelli previsti dall'art. 6 della direttiva 64/432 nella sua formulazione applicabile prima della trasposizione delle norme della direttiva 90/425 diverse dall'art. 10.

16 Alla luce delle considerazioni che precedono risulta che, contrariamente a quanto sostiene il governo portoghese, l'art. 10 della direttiva 90/425 era effettivamente applicabile alla data della decisione controversa e che, conseguentemente, quest'ultima non poteva più trovare validamente la sua base giuridica nell'art. 9 della direttiva 64/432, che non era più in vigore.

Sull'applicabilità dell'art. 36 del Trattato

17 Le disposizioni previste dall'art. 36 del Trattato intese ad assicurare la protezione della salute, della vita delle persone e degli animali negli scambi intracomunitari non possono essere fatte valere per giustificare misure di divieto o di restrizione delle importazioni allorché direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei

provvedimenti necessari a garantire la tutela della salute delle persone e degli animali e approntano procedimenti di controllo della loro osservanza (sentenza 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkavit Futtermittel, Racc. pag. 3369, punto 14 della motivazione)

18 In merito alla direttiva 64/432, la Corte aveva già dichiarato che essa aveva realizzato un'armonizzazione completa dei provvedimenti di polizia sanitaria che gli Stati membri potevano adottare nell'ambito degli scambi intracomunitari di bovini e suini e che, di conseguenza, gli Stati membri destinatari non avevano competenza per adottare, nel settore cui si applicava la direttiva, provvedimenti diversi da quelli previsti in modo esaustivo dalla stessa direttiva (sentenza 5 luglio 1990, causa C-304/88, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-2801, punti 16 e 19 della motivazione).

19 Quanto all'art. 10 della direttiva 90/425, che stabilisce un nuovo meccanismo di salvaguardia messo in vigore molto rapidamente al fine di lottare efficacemente contro la propagazione di malattie tali da costituire un pericolo grave per gli animali o la salute delle persone, esso realizza un'armonizzazione completa delle misure di salvaguardia contro tali malattie, definendo appunto gli obblighi e le competenze rispettive degli Stati membri e della Commissione in materia. Gli Stati membri non hanno quindi la competenza per adottare, nell'ambito di questo articolo e della decisione 91/237, adottata per la sua applicazione, misure diverse da quelle ivi espressamente previste.

20 Conseguentemente, il provvedimento di chiusura delle frontiere adottato unilateralmente dalle autorità portoghesi non poteva trovare un valido fondamento neppure nell'art. 36 del Trattato.

21 Pertanto si deve constatare l'inadempimento nei termini risultanti dalle conclusioni della Commissione.

Sulle spese

22 Conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica portoghese è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Avendo deciso di chiudere le sue frontiere all'importazione di suini provenienti da altri Stati membri, la Repubblica portoghese ha violato la decisione della Commissione 25 aprile 1991, 91/237/CEE, recante ulteriori misure protettive contro una nuova malattia dei suini, ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE.**

2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 maggio 1993.

Il cancelliere Il presidente

J.-G. Giraud O. Due