In primo luogo, infatti, tale art. 10, che sostituisce il citato art. 9, attribuisce alla Commissione il potere di adottare i provvedimenti necessari per far fronte a qualsiasi pericolo grave per gli animali e la salute umana e lascia per il futuro agli Stati membri la sola possibilità, se essi accertano una malattia in occasione di un controllo, di disporre provvedimenti di prevenzione previsti dalla normativa comunitaria o, per gravi motivi di protezione della salute, provvedimenti cautelari strettamente limitati nelle more dell'adozione dei provvedimenti di competenza della Commissione. In secondo luogo, il fatto che l'art. 10 si riferisca a misure di controllo previste da altre norme della direttiva, per le quali il termine di attuazione scade solo successivamente, è ininfluente in quanto uno Stato membro che non abbia ancora provveduto a tale attuazione può applicare provvedimenti del genere sulla base delle norme della direttiva 64/432 che restano in vigore sino all'attuazione completa della direttiva 90/425.

Poiché le direttive 64/432 e 90/425 hanno realizzato, nei settori da esse disciplinati, un'armonizzazione completa delle misure di polizia sanitaria che possono essere adottate dagli Stati membri, questi ultimi non possono più far valere l'art. 36 del Trattato per giustificare, negli scambi comunitari, misure di divieto o di restrizione delle importazioni.

Viene pertanto meno ai suoi obblighi lo Stato membro che, mentre la Commissione, a fronte del pericolo costituito dalla comparsa di una nuova malattia dei suini, ha emanato, con una decisione adottata sulla base dell'art. 10 della direttiva 90/425, provvedimenti che comportano l'obbligo, per gli Stati membri in cui imperversa tale malattia, di distruggere i prodotti provenienti da allevamenti infettati e di astenersi dallo spedire animali provenienti da comuni ad alto rischio, decide di chiudere, fino a nuovo ordine, le sue frontiere alle importazioni provenienti dagli Stati membri interessati.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-52/92 *

I — L'ambito della controversia ed il procedimento precontenzioso

A — *La normativa comunitaria*

Ai sensi dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 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, 121, pag. 1977), uno Stato membro è autorizzato ad adottare provvedimenti temporanei di divieto o di restrizione all'importazione di bovini o di suini provenienti da altri Stati membri affetti da un morbo epizootico o da una nuova malattia grave e contagiosa.

* Lingua processuale: il portoghese.

Sotto il profilo formale, il detto art. 9 è stato sostituito dalle disposizioni di cui all'art. 14 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). A termini di tali disposizioni, uno Stato membro che disponga di un programma nazionale di lotta contro talune malattie contagiose può sottoporre alla Commissione, ai fini dell'approvazione, il programma medesimo subordinatamente al rispetto di determinati criteri.

La direttiva medesima contiene un art. 10 che definisce gli obblighi, rispettivamente, degli Stati membri di spedizione e di destinazione e della Commissione in materia di prevenzione e di lotta contro le zoonosi ed altre malattie. Tale articolo prevede, segnatamente, che la Commissione, a seguito di esame da parte del comitato veterinario permanente, dispone i provvedimenti necessari, laddove lo Stato membro di destinazione può solamente adottare provvedimenti di prevenzione previsti dalla normativa comunitaria e, in determinate condizioni, provvedimenti cautelari nelle more dell'adozione di provvedimenti normalmente di competenza della Commissione.

L'art. 26 della direttiva 90/425 prevede due distinte date ai fini dell'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni interne necessarie per conformarsi alle varie disposizioni della direttiva medesima:

— per quanto attiene al solo art. 10, precedentemente menzionato, due mesi successivamente alla data di notifica della direttiva;

— per quanto riguarda le altre disposizioni della direttiva, entro il 31 dicembre 1991 (data successivamente posposta al 1° luglio 1992).

La Commissione, basandosi sulle disposizioni dell'art. 10 della detta direttiva, adottava nel 1991 misure protettive contro una nuova malattia dei suini. Così, la decisione 25 aprile 1991, 91/237/CEE (GU L 106, pag. 67), che ha abrogato e sostituito una precedente decisione emanata al riguardo il 1° marzo 1991, contiene un elenco di misure destinate alla lotta contro la propagazione di tale malattia e che pongono, segnatamente, obblighi per gli Stati membri di spedizione. Questi ultimi, in particolare, conformemente agli artt. 2-6 della decisione medesima, sono tenuti a distruggere tutti i prodotti originari da allevamenti infetti e ad astenersi dallo spedire verso altri Stati membri suini provenienti da tali allevamenti. Si precisa a questo riguardo che il Belgio, la Germania ed i Paesi Bassi devono astenersi dallo spedire suini da ingrasso provenienti da comuni ad alto rischio.

B — *Il provvedimento nazionale controverso*

Con decisione emanata dal direttore generale per l'allevamento in data 9 maggio 1991, la Repubblica portoghese procedeva, in base all'art. 9 della citata direttiva 64/432 e, come indicato nella decisione medesima, «ai sensi degli artt. 36 e 100 A, n. 4, del Trattato CEE», alla chiusura delle proprie frontiere «all'importazione di suini vivi di qualsiasi tipo provenienti dalla Germania, dai Paesi Bassi, dal Belgio e dalla Spagna, nell'attesa che elementi nuovi consentano di ritornare sulla presente decisione».

Nella motivazione di tale decisione si rivela principalmente l'insufficienza delle misure protettive comunitarie contro la nuova malattia dei suini ed i rischi di infezione in Spagna, principale fornitore di suini del Portogallo.

C — *Il procedimento precontenzioso*

La Commissione, ritenendo che il provvedimento adottato dalla Repubblica portoghese il 9 maggio 1991 si ponesse in contrasto con la menzionata decisione 91/237, inviava in data 7 giugno 1991 una lettera di messa in mora al governo portoghese, invitandolo a presentare osservazioni in merito, a termini dell'art. 169 del Trattato.

Con lettera 20 giugno 1991 le autorità portoghesi replicavano sostanzialmente che l'art. 9 della direttiva 64/432 poteva essere legittimamente assunto a base della misura protettiva de qua, adottata in considerazione dell'inefficacia delle misure comunitarie, atteso che il termine ultimo per l'entrata in vigore della direttiva 90/425 non era ancora scaduto.

Ritenendo tale risposta non pertinente, la Commissione notificava alla Repubblica portoghese, in data 12 settembre 1991, un parere motivato emanato ai sensi dell'art. 169 del Trattato, affermando l'inadempimento del detto Stato ai propri obblighi ed invitandolo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere stesso.

Nella risposta del 25 settembre 1991 le autorità portoghesi ribadivano le proprie posizioni al riguardo, ricordando che il provvedimento controverso si fondava anche sugli artt. 36 e 100 A del Trattato.

II — Il procedimento scritto e le conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 21 febbraio 1992.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere preliminarmente ad istruttoria.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica del Portogallo, avendo deciso di chiudere le proprie frontiere alle importazioni 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, ed è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE;

— condannare la Repubblica portoghese alle spese.

La *Repubblica portoghese* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

A — *Le censure della Commissione*

La *Commissione* ritiene che il provvedimento adottato dalle autorità portoghesi costituisca violazione diretta della decisione 91/237, atteso che esso dispone il divieto di importazioni consentite a termini di tale decisione.

La base giuridica di un siffatto provvedimento non può essere costituita dall'art. 100 A, n. 4, del Trattato, che fa riferimento alle esigenze fondamentali di cui all'art. 36, in quanto l'art. 100 A non si applica alle misure necessarie per l'attuazione della politica agricola comune. Il provvedimento medesimo non può nemmeno essere fondato sull'art. 9 della direttiva 64/432, in quanto tale disposizione non è più in vigore.

Al contrario, la decisione 91/237 è stata adottata sulla base dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, entrato in vigore, ai sensi dell'art. 26, lett. i), della direttiva stessa, due mesi dopo la sua notifica, vale a dire il 27 settembre 1990.

B — *Gli argomenti della Repubblica portoghese*

La *Repubblica portoghese* fa valere, anzitutto, che la decisione da essa adottata non costituisce una misura protettiva del proprio mercato nazionale, bensì una misura obiettiva di salvaguardia resa necessaria da esigenze di protezione sanitaria della specie suina contro la nuova malattia.

Essa sostiene, inoltre, che la base giuridica di tale provvedimento è costituita dalla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 9 della direttiva 64/432.

Il governo portoghese riconosce senza dubbio che le disposizioni dell'art. 10 della direttiva 90/425 sono destinate a sostituirsi al meccanismo di salvaguardia stabilito dal menzionato art. 9 della direttiva 64/432 e che esse debbono trovare applicazione, ai sensi dell'art. 26 della direttiva 90/425, a partire dal secondo mese successivo alla data di notificazione della direttiva stessa. Esso fa peraltro valere che gli Stati membri di destinazione non potevano dare esecuzione al detto art. 10 prima dell'attuazione effettiva delle misure di controllo previste dall'art. 5 della direttiva medesima il cui termine di trasposizione nel diritto interno non era ancora scaduto alla data della decisione de qua.

Atteso che le autorità portoghesi non avevano ancora provveduto all'attuazione di tale meccanismo di controllo nel luogo di destinazione, e che non vi era obbligo al riguardo prima del termine ultimo di trasposizione di tutta la direttiva, l'art. 9 della direttiva 64/432 restava quindi in vigore quale clausola di salvaguardia.

La Repubblica portoghese deduce infine che, anche ove si dovesse ammettere che l'art. 9 della direttiva 64/432 non potesse essere più assunto, alla data del 9 maggio 1991, a valida base giuridica del provvedimento controverso, questo poteva essere comunque adottato in base all'art. 36 del Trattato. Senza rimettere in dubbio la validità sul piano formale della decisione 91/237, la Repubblica

portoghese sostiene, infatti, che in una situazione caratterizzata da un'armonizzazione incompleta dei sistemi nazionali di controllo della circolazione intracomunitaria degli animali vivi, le misure adottate dalla Commissione appaiono insufficienti. La decisione portoghese costituisce quindi un provvedimento adeguato, indispensabile e proporzionato diretto alla tutela di interessi essenziali attinenti alla situazione sanitaria degli animali.

C — *La replica della Commissione ai suesposti argomenti*

La *Commissione* ritiene, in primo luogo, che il Portogallo, in quanto Stato membro della Comunità europea, non possa adottare unilateralmente misure protettive che esulino dall'ambito del diritto comunitario.

Essa ricorda, in secondo luogo, che, se l'art. 9 della direttiva 64/432 è stato formalmente sostituito dalle disposizioni dell'art. 14 della direttiva 90/425 che disciplinano una materia differente, sono le misure di salvaguardia previste all'art. 10 di tale ultima direttiva che si sostituiscono, in realtà, a quelle del detto art. 9 ed è pacifico che tali misure dovessero essere attuate dagli Stati membri entro il termine di due mesi successivo alla data di notificazione della direttiva de qua. La Repubblica portoghese era quindi tenuta ad adottare tutte le disposizioni necessarie al fine di conformarsi a tale nuovo meccanismo di salvaguardia, ivi comprese, ove ne avesse ravvisato la necessità, quelle istitutive delle misure di controllo previste dall'art. 5 della direttiva medesima.

La Commissione fa valere, infine, che l'art. 36 del Trattato non può essere invocato in una fattispecie attinente a misure di salvaguardia totalmente armonizzate ai sensi dell'art. 10 della direttiva 90/425.

F.A. Grévisse
giudice relatore