# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 2 luglio 2002 [1]

1. Il governo francese, decidendo, nell'ambito della gestione della crisi sanitaria provocata dalla comparsa dell'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE»), di applicare sul proprio territorio misure di prevenzione che vanno oltre quanto ritenevano necessario le autorità comunitarie, si è posto nella situazione di dovere affrontare contemporaneamente contestazioni in diversi fori.

2. È così che la Commissione ha presentato un ricorso per inadempimento contro la Repubblica francese dato il suo rifiuto di porre fine all'embargo che colpisce la carne bovina britannica secondo le modalità fissate dalla 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 ed abroga la decisione 96/239/CE [2], come modificata dalla decisione della Commissione 25 novembre 1998 [3], 98/692/CE, e 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 nel quadro del programma d'esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione 98/256 [4].

3. Mentre la Corte non aveva ancora statuito su questo ricorso per inadempimento (causa C-1/00), la National Farmers' Union, ente professionale rappresentante gli agricoltori d'Inghilterra e del Galles, il 25 giugno 2000 ha presentato, dinanzi al Conseil d'État francese, un ricorso per annullamento diretto contro il rigetto implicito, da parte del governo francese, delle domande di revoca dell'embargo che essa gli aveva rivolto. Detto alto organo giurisdizionale, avendo constatato che la legittimità delle decisioni che gli veniva chiesto di annullare era necessariamente subordinata alla validità delle decisioni 98/692 e 1999/514, ha deciso di seguire la procedura istituita dall'art. 234 CE per interrogare la Corte a questo proposito. Il Conseil d'État le ha perciò sottoposto, con un'ordinanza di rinvio in data 28 maggio 2001, registrata con il numero C-241/01, le tre questioni seguenti:

«1) Se, tenuto conto del carattere normativo delle decisioni della Commissione

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 113, pag. 32.

3 — GU L 328, pag. 28.

4 — GU L 195, pag. 42.

25 novembre 1998, 98/692/CE, e 23 luglio 1999, 99/514/CE, e malgrado la scadenza del termine per proporre ricorso contro di esse, uno Stato membro possa utilmente invocare cambiamenti sostanziali nelle circostanze di fatto e di diritto, sopravvenuti dopo lo scadere dei termini per proporre ricorso contro tali decisioni, qualora si tratti di cambiamenti tali da poterne rimettere in discussione la validità;

2) se, alla data delle decisioni adottate dalle autorità francesi, le menzionate decisioni della Commissione fossero valide, tenuto conto del principio di precauzione sancito dall'art. 174 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

3) se uno Stato membro possa desumere dall'art. 30 (ex art. 36) del Trattato che istituisce la Comunità europea il potere di vietare l'importazione di prodotti agricoli e di animali vivi in quanto non può ritenersi che le direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE abbiano realizzato l'armonizzazione delle misure necessarie all'obiettivo specifico di protezione della salute e della vita delle persone previsto dal suddetto articolo».

4. Nel frattempo, la Corte, in data 13 dicembre 2001, ha emesso la sentenza nella causa C-1/00 [5]. Il dispositivo di questa sentenza dichiara che:

«1) La Repubblica francese, 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, modifica la decisione 94/474/CE e abroga la decisione 96/239/CE, nella versione risultante dalla decisione della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, in particolare all'art. 6 e all'allegato III, e

— 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 nel quadro del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, paragrafo 5, della decisione 98/256, segnatamente all'art. 1,

5 — Commissione/Francia (Racc. pag. I-9989).

e negando in particolare la commercializzazione nel proprio territorio dei prodotti soggetti al suddetto programma, correttamente bollati o etichettati, dopo il 30 dicembre 1999, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali due decisioni, in particolare delle loro disposizioni citate.

2) Il ricorso è respinto per il resto.

(...)».

5. L'esistenza di questa sentenza, che le mie conclusioni del 20 settembre 2001 avevano preceduto, mi dispensa dal dover qui descrivere di nuovo l'azione condotta dalla Commissione in reazione all'insorgere della BSE fino all'adozione delle decisioni 98/692 e 1999/514 e dal narrare minuziosamente gli avvenimenti intervenuti tra la data in cui è entrata in vigore la seconda di queste decisioni e quella in cui la Commissione ha presentato il ricorso per inadempimento.

6. Mi limiterò qui a ricordare l'essenziale, cioè il contenuto delle due decisioni comunitarie, che, ad avviso del Conseil d'Ètat, appaiono problematiche dal punto di vista della validità, e le condizioni nelle quali il governo francese si è rifiutato di applicarle.

7. La decisione 98/692, così come la decisione 98/256, è fondata in particolare sull'art. 9, n. 4, 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 [6], 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 di cui all'allegato A, capitolo I, della direttiva 89/662/CEE e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE [7].

8. L'art. 9 è redatto come 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

6 — GU L 395, pag. 13.
7 — GU 1993, L 62, pag. 49.

d'origine 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'art. 5, ha constatato una delle malattie o fenomeni di cui al primo comma può, se del caso, prendere misure di prevenzione previste dalla normativa comunitaria. 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 degli stabilimenti 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.

2. Uno o più rappresentanti della Commissione possono, su richiesta dello Stato membro di cui al paragrafo 1, primo comma, o per iniziativa di detta istituzione, recarsi immediatamente sul posto per esaminare, in collaborazione con la competente autorità, le misure prese ed emettono un parere sulle medesime.

3. Qualora non sia stata informata delle misure prese oppure le consideri insufficienti, la Commissione può, in collaborazione con lo Stato membro interessato e in attesa della riunione del comitato veterinario permanente, adottare provvedimenti cautelari nei confronti dei prodotti provenienti dalla regione colpita dall'epizoozia o da un determinato stabilimento. Tali provvedimenti sono sottoposti senza indugio al comitato veterinario permanente per essere confermati, modificati o invalidati secondo la procedura prevista all'articolo 17.

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 i prodotti di cui all'articolo 1 e, se la situazione lo richiede, per i prodotti d'origine o i prodotti derivati da tali prodotti. La Commissione segue l'evoluzione della situazione e, secondo la stessa procedura, modifica o abroga, in funzione di detta evoluzione, le decisioni adottate.

5. Le modalità di applicazione del presente articolo, in particolare l'elenco delle zoonosi e dei fenomeni che possono comportare gravi rischi per la salute umana, sono adottati secondo la procedura prevista all'articolo 18».

9. La decisione 98/692 ha modificato la decisione 98/256 per introdurvi una nuova possibilità di esportazione, dal Regno Unito, di prodotti bovini, idonei al programma

di esportazione su base cronologica (Date-Based Expert Scheme — DBES; in prosieguo: il «programma DBES») che il nuovo allegato III della decisione 98/256 elenca dettagliatamente.

10. Il punto 3 di questo allegato definisce in questi termini gli animali idonei:

«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».

11. Le esigenze di rintracciabilità sono esposte al punto 7 dell'allegato III, secondo il quale:

«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».

12. Peraltro, il Regno Unito è tenuto, in forza del punto 9 dell'allegato III, ad «applicare 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».

13. Spettava alla Commissione fissare, dopo verifica dell'applicazione di tutte le disposizioni della decisione 98/256, come modificata, sulla base delle ispezioni comunitarie e delle informazioni degli Stati membri, la data a decorrere dalla quale si potevano effettuare le spedizioni di prodotti rientranti nel programma DBES.

14. La Commissione si è valsa di questa competenza adottando la decisione 1999/514, che fissa la data di ripresa delle spedizioni nel quadro del programma DBES al 1° agosto 1999.

15. Il governo francese non si è opposto a questa decisione, nel senso che non ha presentato ricorso per annullamento contro di essa, ma non ha neppure adottato il provvedimento di diritto interno, cioè la modifica del decreto ministeriale 28 ottobre 1998, che stabilisce misure speciali per taluni prodotti di origine bovina spediti dal Regno Unito [8], che ne avrebbe consentito l'applicazione sul territorio francese.

16. Quando la Commissione, preoccupata da questa inattività, gli ha ricordato i suoi obblighi, il governo francese le ha fatto giungere un parere dell'Agenzia francese per la sicurezza sanitaria degli alimenti (AFSSA), secondo il quale, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche e dei dati epidemiologici disponibili, il rischio di vedere il Regno Unito esportare carni bovine contaminate non si poteva considerare superato. Il governo francese ha invocato questo parere per opporre un fermo rifiuto alla revoca dell'embargo. Poiché tale rifiuto non è mai stato smentito in seguito, a dispetto delle speranze di composizione della controversia suscitate durante la prima quindicina del mese di novembre,

8 — GURF 2.12.1998, pag. 18169.

dalla messa a punto tra il governo francese, quello del Regno Unito e la Commissione di un progetto di memorandum di accordo, la Commissione ha avviato e portato a termine la procedura d'infrazione che è sfociata nella sentenza Commissione/Francia, sopra citata.

17. In detto procedimento per inadempimento, il governo francese aveva formulato, per la propria difesa, argomenti che in sostanza non differiscono da quelli che esso ha opposto, davanti al Conseil d'Ètat, alla National Farmers' Union e che oggi formula nelle proprie osservazioni.

18. Secondo il governo francese, degli elementi nuovi, comparsi dopo la scadenza del termine di ricorso per annullamento sia contro la decisione 98/692 sia contro la decisione 1999/514, dimostrano che la revoca dell'embargo disposta da queste due decisioni va contro le esigenze del principio di precauzione, di modo che tali decisioni non possono ritenersi valide, il che l'autorizza a non rispettarle.

19. Peraltro, e sempre in ragione del fatto che il programma DBES non sarebbe in grado di assicurare una protezione, pure indispensabile, della salute dei consumatori, in particolare in quanto esso comporta delle lacune rispetto all'esigenza di rintracciamento, il governo francese sarebbe legittimato a ricorrere all'art. 36 del Trattato CE per giustificare il rifiuto che esso oppone all'importazione di carne bovina uscita dai macelli del Regno Unito.

20. Il fatto che la Corte abbia, nei termini sopra ricordati, accertato la violazione da parte della Repubblica francese dei suoi obblighi non consente, tuttavia, di affermare che tutti gli argomenti del governo francese sono stati ritenuti infondati, di modo che mi basterebbe, per concludere nella presente causa, riferirmi alla precitata sentenza Commissione/Francia.

21. Infatti, per arrivare alla conclusione che occorreva dichiarare l'inadempimento, la Corte ha adottato criteri che l'hanno dispensata dal pronunciarsi su alcuni motivi di difesa del governo francese. Così essa non ha dovuto prendere posizione sulla possibilità di riferirsi all'art. 36 del Trattato, avendo considerato che la Commissione non addebitava alla Repubblica francese una violazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), distinta dall'inadempimento risultante dalla mancata esecuzione delle decisioni 98/692 e 1999/514. La Corte non ha più confrontato il programma DBES con il principio di precauzione, perché, facendo applicazione di una giurisprudenza costante, ha considerato che il governo francese non era legittimato ad invocare come motivo di difesa, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, l'invalidità di decisioni la cui inosservanza gli veniva addebitata e contro le quali non aveva presentato ricorso per annullamento, nei termini fissati dall'art. 230 CE.

22. Questo rifiuto di esaminare argomenti che rimettono in discussione la validità di

decisioni non contestate dallo Stato membro destinatario tramite il ricorso per annullamento non mi è, di per sé, di grande aiuto nella presente causa.

23. Tale rifiuto, infatti, è stato opposto al governo francese nell'ambito di un ricorso per inadempimento, mentre la questione di fronte alla quale è posto il Conseil d'État, e sulla quale esso ci interroga, s'inserisce in tutt'altro contesto.

## Quanto alla prima questione

24. È, in effetti, in un procedimento meramente nazionale, davanti ad un giudice francese, che il governo francese nega che il fatto di non avere adottato i provvedimenti, che alcune decisioni comunitarie di cui era destinatario esigevano, possa ritenersi come un'illegittimità ed è per rafforzare questa contestazione che esso invoca l'illegittimità di dette decisioni.

25. Ammetto facilmente che il Conseil d'Ètat non interroga la Corte sulla questione di principio dell'ammissibilità di una tale contestazione, ma su un caso molto particolare, per due motivi, visto che, da una parte, le decisioni la cui validità è messa in discussione hanno, secondo la sua tesi, un «carattere normativo» e visto che, dall'altra, i motivi d'invalidità presentati riguarderebbero dei «cambiamenti sostanziali nelle circostanze di fatto o di diritto, sopravvenuti dopo lo scadere dei termini di ricorso».

26. Sono, tuttavia, del parere che la questione di principio è inevitabile e che è da questa che devo iniziare il mio esame, a costo, certo, se giungessi ad una risposta negativa, di interrogarmi poi sulla possibilità di prevedere eccezioni per casi particolari, come quello identificato dal Conseil d'Ètat.

27. Affronto dunque subito questa questione. Prendo come punto di partenza del mio ragionamento la sentenza 12 ottobre 1978, Commissione/Belgio[9]. È vero che questa sentenza si è pronunciata solo sulla possibilità, per uno Stato membro, di contestare davanti alla Corte, nell'ambito di un ricorso diretto contro di esso da parte della Commissione sul fondamento dell'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, secondo comma, CE), la validità di una decisione della Commissione che gli era stata debitamente notificata, e che gli vietava di assegnare un aiuto ad un'impresa; tuttavia, la motivazione con cui la Corte ha accompagnato il suo rifiuto di accogliere un tale mezzo di difesa mi sembra avere una portata che supera largamente il caso di specie.

9 — Causa 156/77 (Racc. pag. 1881).

28. Partendo dalla constatazione che, in forza dell'art. 189, quarto comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, quarto comma, CE) una decisione rivolta dalla Commissione ad uno Stato membro è vincolante in tutti i suoi elementi per quest'ultimo, la Corte dichiara che «lo Stato membro destinatario, ove ritenga di non poter conformarsi a detta decisione, in quanto giuridicamente viziata, può contestarne la legittimità avvalendosi dei mezzi di ricorso che gli sono offerti dall'art. 173 del Trattato, secondo le modalità stabilite da detta disposizione».

29. Fra queste modalità figurano i termini d'impugnazione che «mirano a salvaguardare la certezza del diritto, evitando la rimessa in discussione all'infinito degli atti comunitari che producono degli effetti giuridici». La scadenza di questi termini senza che sia stato presentato un ricorso per annullamento da parte dello Stato membro interessato impedisce definitivamente a quest'ultimo di contestare la validità della decisione per mezzo di un'eccezione d'illegittimità, fondata sull'art. 184 del Trattato CE (divenuto art. 241 CE), opposta al ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione.

30. Non stabilire questo divieto sarebbe, secondo la Corte, «inconciliabile con i principi che disciplinano i mezzi di ricorso istituiti dal Trattato, e recherebbe pregiudizio alla stabilità di questo sistema nonché al principio della certezza del diritto cui questo è informato». L'onestà intellettuale impone di precisare che, al punto 24 di questa sentenza, la Corte, preoccupata di rispondere ad un argomento che potrebbe essere invocato contro la coerenza della soluzione così stabilita rispetto al sistema dei mezzi di ricorso considerati nel suo insieme, dichiara che:

«se è vero che la validità di un atto comunitario puó cionondimeno esser messa in discussione, nonostante la scadenza del termine fissato dall'art. 173, terzo comma, mediante il procedimento pregiudiziale di cui trattasi all'art. 177 del Trattato, non è men vero che un procedimento del genere, contemplato per tutti gli atti delle istituzioni e che risponde unicamente alle esigenze dei giudici nazionali, persegue scopi ed è retto da norme diverse da quelle che sono proprie dei ricorsi contemplati all'art. 173 del Trattato, e non potrebbe giustificare una deroga al principio della preclusione per scadenza del termine d'impugnazione senza, per ciò stesso, svuotare l'art. 173 del proprio contenuto giuridico».

31. L'ambiguità connessa a ciò che sembra più un obiter dictum che una limitazione chiaramente posta alla soluzione adottata dalla Corte nel caso di specie è stata dissipata quando la Corte, nella causa che ha dato luogo alla sentenza 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf [10], si è confrontata direttamente con la questione della contestazione, in occasione di un rinvio pregiudiziale, della validità di una decisione contro la quale non era stato presentato, in tempo utile, un ricorso per annullamento.

10 — Causa C-188/92 (Racc. pag. I-833).

32. In detta causa, un'impresa tedesca aveva beneficiato di aiuti nazionali, di cui una decisione della Commissione aveva accertato l'illegittimità ed aveva ordinato la restituzione. Questa decisione era stata ritualmente notificata al governo tedesco, che ne aveva inviato una copia all'impresa, indicandole che aveva la possibilità d'impugnarla davanti ad un giudice comunitario presentando un ricorso sulla base dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE).

33. Di fatto, né il governo tedesco né l'impresa interessata si erano valse di questa possibilità. Quando, tramite le autorità tedesche, era stato chiesto all'impresa di rimborsare le somme percepite illegittimamente, quest'ultima aveva presentato un ricorso davanti ai giudici nazionali, facendo valere che la decisione della Commissione era illegittima. La controversia è giunta fino alla Corte per mezzo di un rinvio pregiudiziale, con il quale il giudice nazionale, molto assennatamente, non sollevava solo la questione della validità della decisione in corso, ma anche la questione se tale validità potesse ancora essere discussa nel procedimento dinanzi ad esso pendente.

34. Su questo punto, la questione era formulata nei seguenti termini:

«Se un giudice nazionale sia vincolato da una decisione della Commissione CEE ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, qualora esso venga adito, relativamente all'esecuzione di tale decisione da parte delle autorità nazionali, dal beneficiario degli aiuti e destinatario delle misure di esecuzione, il quale deduca l'illegittimità di tale decisione, e qualora lo stesso beneficiario degli aiuti, pur essendo stato messo a conoscenza per iscritto dallo Stato membro della decisione della Commissione, non abbia presentato (o non abbia presentato tempestivamente) un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE».

35. La risposta della Corte è stata di una chiarezza esemplare. Infatti, dopo avere ricordato che una decisione non impugnata dal suo destinatario nel termine previsto dall'art. 173 del Trattato diventa definitiva nei suoi confronti e che l'impresa beneficiaria di un aiuto individuale oggetto di una decisione della Commissione è legittimata a presentare un ricorso per annullamento in forza dell'art. 173, secondo comma, del Trattato, anche se la decisione è rivolta ad uno Stato membro, la Corte ha dichiarato che si deve applicare a detta impresa la giurisprudenza desunta dalla precitata sentenza Commissione/Belgo, in merito all'invocazione dell'illegittimità di una tale decisione da parte di uno Stato membro nell'ambito di un ricorso per inadempimento.

36. La Corte, a questo proposito, ha formulato le seguenti considerazioni:

«16 Questa giurisprudenza, che esclude la possibilità per lo Stato membro desti-

natario di una decisione ex art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato di rimettere in discussione la validità di tale decisione nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi del secondo comma di questo stesso articolo, muove segnatamente dal rilievo che i termini di ricorso sono intesi a preservare la certezza del diritto, evitando che atti comunitari produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in questione all'infinito.

17 Orbene, le stesse esigenze di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione adottata in forza dell'art. 93 del Trattato, che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto dall'art. 173, terzo comma, del Trattato, possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione.

18 Infatti, ammettere che in circostanze del genere l'interessato possa, dinanzi al giudice nazionale, opporsi all'esecuzione della decisione eccependo l'illegittimità di quest'ultima equivarrebbe a riconoscergli la possibilità di eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti dopo la scadenza dei termini di ricorso».

37. Mi sembra che, dal momento che la Corte ha così applicato alla contestazione da parte di un privato della validità di una decisione comunitaria di cui non era il destinatario, ma di cui era a conoscenza, la soluzione stabilita, in un primo tempo, per la contestazione da parte di uno Stato membro, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, della validità di una decisione di cui era il destinatario, occorra far riferimento, quanto alla contestazione davanti al giudice nazionale da parte di uno Stato membro della validità di una decisione di cui esso era il destinatario, alla soluzione applicata alla contestazione da parte di un privato.

38. Si potrebbe, infatti, difficilmente concepire, non fosse altro che per il principio della parità delle armi nei procedimenti giurisdizionali, che quanto, davanti al giudice nazionale, non può essere utilizzato come mezzo di difesa da parte di un privato, possa esserlo da parte di un governo.

39. Le esigenze del principio della certezza del diritto e quelle derivanti dall'organizzazione coerente del sistema comunitario dei mezzi d'impugnazione non possono essere diverse a seconda che sia un privato o uno Stato membro ad avere trascurato di presentare un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato, quando disponeva della possibilità di farlo.

40. Proprio al contrario, il fatto che la contestazione sia vietata al privato per la

sola ragione che egli sarebbe stato legittimato a presentare un ricorso per annullamento contro la decisione portata a sua conoscenza, sebbene non ne fosse il destinatario, deve necessariamente comportare l'applicazione dello stesso divieto contro lo Stato membro che era per l'appunto destinatario di detta decisione.

41. La massima vigilantibus non dormientibus subveniunt jura, che l'avvocato generale Jacobs ricordava nelle sue conclusioni nella citata causa TWD Textilwerke Deggendorf, non è valida solo per i privati; essa è chiaramente destinata ad applicarsi a tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico comunitario, cosí come non è limitata alla contestazione della validità da parte di un privato l'osservazione dell'avvocato generale Jacobs secondo la quale il termine d'impugnazione fissato dall'art. 173 del Trattato «sarebbe privato di qualsiasi pratica efficacia qualora una persona, che sia incontrovertibilmente legittimata a ricorrere avverso una decisione ai sensi dell'art. 173, potesse molto semplicemente ignorare la decisione per poi eccepirne l'invalidità in un successivo procedimento avente ad oggetto la sua esecuzione».

42. Questa giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf, confermata successivamente dalla sentenza 30 gennaio 1997, Wiljo [11], non è contestata dal governo francese. Questo, invece, cerca di limitarne il campo d'applicazione, o, per lo meno, di convincere la Corte che non si dovrebbe farne applicazione nella presente causa.

43. Il primo argomento che esso fa valere a questo scopo verte sul fatto che è solo dopo la scadenza del termine di ricorso per annullamento che si sono manifestate le cause d'invalidità delle decisioni 98/692 e 1999/514, cosicché non gli si può addebitare di avere lasciato scadere tale termine senza opporsi e che occorrerebbe dunque ammettere che, in via eccezionale, la preclusione per la mancata presentazione di un ricorso per annullamento non gli può essere opposta.

44. Secondo il suo argomento «(...) questa eccezione deve essere limitata agli elementi nuovi che lo Stato membro non poteva conoscere nell'ambito delle proprie competenze giuridiche e territoriali, come quelli risultanti da ricerche e da controlli che non possono essere rivelati da altri Stati membri o dalla Commissione nell'ambito delle proprie competenze. Per essere presi in considerazione, questi elementi nuovi devono essere tali da rimettere in discussione, in fatto e in diritto, la finalità e l'efficacia del dispositivo dell'atto della cui validità si tratta. Essi devono dunque presentare un carattere sostanziale».

45. Questo accadrebbe per l'appunto — non se ne sarà sorpresi — per gli elementi, giunti a conoscenza del governo francese, che rimettono in discussione l'affidabilità del programma DBES.

11 — Causa C-178/95 (Racc. pag. I-585).

46. Ma, anche così inquadrata, tale eccezione si scontra con il principio secondo il quale la validità di un atto si valuta alla data in cui è stato adottato, cosa di cui il governo francese è ben consapevole e che non ha certo smentito la sentenza 21 marzo 2000, Greenpeace France e a. [12], che questo governo introduce a torto nel dibattimento, poiché ammette il ricorso a misure nazionali provvisorie [13] prima del riesame da parte della Commissione della sua decisione e non la rimessa in discussione della validità di una decisione della Commissione.

47. Per confutare tale obiezione, il governo francese si richiama alla sentenza 17 luglio 1997, SAM Schiffahrt e Stapf [14], nella quale si trova effettivamente, al punto 47, la formula un po' sibillina secondo la quale:

«Anche ammettendo che la validità di un atto possa, in taluni casi, essere valutata in relazione ad elementi nuovi intervenuti dopo la sua adozione, i documenti agli atti non consentono di ritenere, come l'avvocato generale ha rilevato (...) che tali elementi esistano nel caso di specie».

48. Rileviamo, innanzi tutto, che, secondo me, se la Corte utilizza l'espressione «anche ammettendo che», è per esprimere che essa esaminerà qualche cosa che, non solo è altamente ipotetico, ma che le sembra anche, a prima vista, inesatto.

49. Osservo inoltre che questo passo della sentenza fa eco al paragrafo 38 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, che non può fornire alcun argomento a sostegno della tesi secondo la quale il sopraggiungere di fatti nuovi consentirebbe di eludere la preclusione per scadenza dei termini di ricorso.

50. Infatti, l'avvocato generale, dopo avere constatato che «(i)n generale (...) la legittimità di un atto può essere valutata soltanto in base alla situazione esistente al momento in cui esso è stato adottato», aggiunge che «mi sembra che potrebbero tuttavia verificarsi casi in cui il legislatore comunitario sia obbligato ad abrogare o modificare un provvedimento per tener conto di sviluppi successivi; ciò accadrebbe se, per esempio, dopo la sua adozione, un provvedimento cominciasse a produrre effetti discriminatori, oppure avesse chiaramente raggiunto il suo scopo, cosicché non vi fosse più alcuna giustificazione per l'onere imposto ai privati».

51. Quanto afferma l'avvocato generale Jacobs, e con cui concordo perfettamente, è che, in campo giuridico, niente è intangibile e che, in particolare, ciò che è giustificato oggi forse non lo sarà più domani, con la conseguenza che è dovere di ogni

12 — Causa C-6/99 (Racc. pag. I-1651).

13 — A questo proposito, v., in prosieguo, le mie considerazioni relative alla terza questione.

14 — Cause C-248/95 e C-249/95 (Racc. pag. I-4475).

legislatore, da una parte, verificare, se non continuamente almeno periodicamente, che le norme che egli ha stabilito rispondano ancora alle esigenze della società e, dall'altra, modificare o anche abrogare le norme che hanno perso ogni giustificazione e sono divenute non più adeguate rispetto al nuovo contesto nel quale devono produrre i loro effetti.

52. Fra tale considerazione e la rinascita di un diritto d'impugnazione, che non è stato esperito quando la norma è stata emanata, c'è un fossato, per non dire un abisso, che sembra insuperabile per chiunque sia preoccupato della certezza del diritto.

53. Invece, ed è quanto ha inteso, a mio avviso, osservare l'avvocato generale, il rifiuto da parte del legislatore di abrogare una norma divenuta inadeguata, potrà, nell'ambito di un eventuale sindacato giurisdizionale, essere giudicato invalido.

54. Orbene, e terminerò qui il mio esame del primo argomento del governo francese, il sistema giurisdizionale comunitario consente un tale controllo giurisdizionale. Come avevo esposto nelle mie conclusioni nella precitata causa Commissione/Francia, alle quali mi permetto di rinviare, il governo francese era perfettamente legittimato a chiedere alla Commissione di rivedere, alla luce degli elementi nuovi che riteneva di avere scoperto, le decisioni 98/692 e 1999/514 e o ad impugnare il rifiuto che gli fosse stato opposto tramite ricorso per annullamento, oppure, in caso di mancata risposta alla sua domanda, a presentare un ricorso per carenza contro la Commissione.

55. Come è noto, ma come mal si comprende, esso non ha seguito questa strada che gli avrebbe consentito di fare valere davanti al giudice alcuni elementi che ritiene condannino il programma DBES tenuto conto delle esigenze del principio di precauzione.

56. Se la scoperta di elementi ritenuti nuovi non consente al governo francese di eludere l'applicazione della giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf, che cosa si deve pensare dell'argomento secondo il quale le decisioni 998/692 e 1999/514 non sono vere decisioni, ma piuttosto atti normativi, che non sono oggetto della giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf?

57. Constatiamo anzitutto che l'argomentazione francese non è priva di abilità quando, partendo dalla giurisprudenza costante — ma formulata a proposito del diritto delle persone fisiche o giuridiche di agire per l'annullamento contro un regolamento se questo, previa analisi, si rivela essere un insieme di decisioni individuali — secondo la quale la natura di un atto

comunitario non è data dalla sua forma ma dalla sua portata, essa considera le decisioni in questione, rivolte all'insieme degli Stati membri, nel senso che le stesse istituiscono una vera regolamentazione della circolazione di taluni prodotti bovini provenienti dal Regno Unito, per giungere alla conclusione che, in quanto atti regolamentari, dette decisioni rientrano nell'applicazione dell'art. 184 del Trattato e possono dunque vedersi opporre l'eccezione d'illegittimità.

58. Constatiamo però subito che questa tesi non puó affermarsi alla luce degli ultimi sviluppi della giurisprudenza della Corte. Infatti, se già dalla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf sembrava che l'elemento da prendere in considerazione per stabilire se dovesse essere riconosciuta una possibilità di contestazione della validità di un atto comunitario davanti al giudice nazionale risiedesse non nella natura dell'atto, ma nell'esistenza o meno di una possibilità per l'interessato di contestare la validità di detto atto per mezzo del ricorso per annullamento, la giurisprudenza successiva non solo ha sancito questo accesso alle aule del tribunale tramite il ricorso per annullamento come criterio unico, ma ne ha tratto le conseguenze più rigorose.

59. Nella sentenza 12 dicembre 1996, Accrington Beef e a. [15], la Corte, in risposta ai dubbi sollevati dal governo del Regno Unito circa la possibilità, alla luce della giurisprudenza TWD Textilwerke Deggendorf, per l'impresa ricorrente di contestare la validità di talune disposizioni di un regolamento davanti ai giudici nazionali, ha così considerato:

«È sufficiente al riguardo constatare che, trattandosi di un regolamento comunitario, le cui disposizioni controverse si riferiscono in termini generali a categorie di persone considerate in modo astratto e a situazioni determinate oggettivamente, non è evidente che un ricorso della Accrington Beef e altri, fondato sull'art. 173 del Trattato, avverso il detto regolamento sarebbe stato ricevibile.

Di conseguenza, è ininfluente il riferimento alla sentenza TWD (Textilwerke Deggendorf), già citata, riguardante il caso di una società che indiscutibilmente era legittimata, ed era stata informata di essere legittimata, a proporre un ricorso d'annullamento contro l'atto comunitario del quale eccepiva l'illegittimità davanti ad un giudice nazionale» (punti 15 e 16).

60. Nella sentenza 11 novembre 1997, Eurotunnel e a. [16], la Corte, in risposta al giudice nazionale che l'interrogava sulla

15 — Causa C-241/95 (Racc. pag. I-6699).

16 — Causa C-408/95 (Racc. pag. I-6315).

possibilità per un'impresa di eccepire, davanti al giudice nazionale, l'illegittimità di disposizioni contenute in una direttiva che l'impresa non aveva impugnato per mezzo di un ricorso per annullamento davanti al giudice comunitario, ha osservato che: «(o)ccorre rilevare che la sentenza TWD Textilwerk Deggendorf, sopra menzionata, riguardava il caso di una società che indiscutibilmente era legittimata, ed era stata informata di esserlo, a proporre un ricorso d'annullamento contro l'atto comunitario del quale eccepiva l'illegittimità dinanzi ad un giudice nazionale. A tale riguardo occorre constatare che, in presenza di direttive comunitarie, le cui disposizioni controverse si riferiscono in termini generali a Stati membri e non a persone fisiche o giuridiche, non è evidente che un ricorso dell'Eurotunnel, fondato sull'art. 173 del Trattato, avverso gli artt. 28 controversi sarebbe stato ricevibile (v., per quanto riguarda un regolamento, sentenza 12 dicembre 1996, causa C-241/95, Accrington Beef e a. Racc. pag. I-6699, punto 15)» (punti 28 e 29). Pertanto, la Corte ha accettato di esaminare le censure mossele in via pregiudiziale contro la validità di disposizioni di una direttiva che non riguardavano direttamente, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, l'impresa che le contestava.

61. Ancora più recentemente, il richiamo allo stesso criterio ha portato, nella sentenza 15 febbraio 2001, Nachi Europe [17], ad un risultato opposto, nel senso che ha impedito ad un'impresa di invocare l'invalidità di un atto comunitario, e non di un qualsiasi atto poiché si trattava di un regolamento, davanti al giudice nazionale.

17 — Causa C-239/99 (Racc. pag. I-1197).

62. In detta causa la Corte veniva interrogata sulla validità di un regolamento antidumping da parte di un giudice nazionale, davanti al quale un'impresa importatrice chiedeva il rimborso dei dazi che aveva dovuto versare, facendo valere che detto regolamento era stato annullato in seguito ad un ricorso presentato da altri operatori.

63. La Corte, dopo avere ricordato che l'annullamento poteva riguardare solo i dazi dovuti sui prodotti importati da detti operatori e di esso non avrebbe beneficiato quindi la ricorrente Nachi Europe, si rifiuta di esaminare se il regolamento debba essere considerato invalido anche nei confronti della Nachi Europe, perché questa non aveva impugnato il regolamento per l'annullamento, mentre, in qualità d'importatore associato all'esportatore e i cui prezzi di rivendita delle merci erano stati alla base dell'accertamento dei prezzi all'esportazione considerati dal regolamento per stabilire il margine di dumping praticato dall'esportatore, essa sarebbe stata senza dubbio legittimata a farlo.

64. Per giungere a questo risultato, la Corte, dopo avere escluso l'applicazione dell'art. 241 CE in quanto tale in un procedimento di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, ha affermato quanto segue:

«È vero, tuttavia, che l'art. 241 CE esprime un principio giuridico generale che assicura al richiedente il diritto, nell'ambito del

ricorso proposto in base al diritto nazionale contro il rigetto della sua domanda, di eccepire l'illegalità di un atto comunitario sul quale è basato il provvedimento nazionale adottato nei suoi confronti, con la conseguenza che la questione della validità di tale atto comunitario puó essere sottoposta alla Corte nell'ambito di un procedimento pregiudiziale [sentenza 27 settembre 1983, causa 216/82, Universität Hamburg (Racc. pag. 2771, punti 10 e 12)].

La Corte ha anche precisato che questo principio generale garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti delle istituzioni, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata, qualora non avesse il diritto di proporre, in forza dell'art. 230 CE, un ricorso diretto contro tali atti, di cui essa subisce le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento [sentenze 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione (Racc. pag. 777, punto 39), e TWD Textilwerke Deggendorf, citata, punto 23].

Tuttavia, tale principio generale, che tende a garantire che ciascuno abbia o abbia avuto una possibilità di contestare un atto comunitario su cui si fonda una decisione che lo riguarda, non osta assolutamente a che che un regolamento divenga definitivo nei confronti di un singolo soggetto, in relazione al quale esso deve essere considerato come una decisione individuale e che avrebbe potuto senza alcun dubbio chiederne l'annullamento in virtù dell'art. 230 CE, il che impedisce al singolo di eccepire l'illegittimità del detto regolamento di fronte al giudice nazionale (v., con riferimento ad una decisione della Commissione, sentenza TWD Textilwerke Deggendorf, già citata, punti 24 e 25). Tale conclusione si applica ai regolamenti che istituiscono dazi antidumping, a causa della loro duplice natura, (...) di atti a carattere normativo e di atti che possono riguardare direttamente e individualmente determinati operatori economici» (punti 35-37).

65. È dunque proprio l'impossibilità di esperire ricorso per annullamento contro l'atto comunitario, ed essa soltanto, che condiziona la concessione del diritto di contestare la validità di detto atto davanti ad un giudice nazionale, dato che la forma e la natura dell'atto sono indifferenti.

66. Orbene, nella causa di cui trattasi, il governo francese era, in modo quanto mai evidente, legittimato ad impugnare le decisioni 98/692 e 1999/514, cosicché la contestazione della loro validità davanti al Conseil d'État gli è vietata in ragione della preclusione elaborata dalla giurisprudenza a partire dalla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf, già citata, e ciò indipendentemente dalla portata normativa che potrebbero avere dette decisioni.

**Quanto alla seconda questione**

67. Avendo così accertato che la prima questione del Conseil d'État richiede senza

dubbio una risposta negativa, mi posso esonerare dall'esaminare la seconda questione, vertente sulla validità, alla data in cui le autorità francesi hanno opposto alla National Farmers' Union un rifiuto di applicarle, delle decisioni 98/692 e 1999/514 rispetto al principio di precauzione sancito dall'art. 174 CE.

68. Vorrei, tuttavia, fornire qualche breve osservazione su questa questione.

69. La prima osservazione è per constatare che, chiedendo alla Corte di procedere alla valutazione della validità delle decisioni comunitarie in discussione «alla data delle decisioni prese dalle autorità francesi», che respingono le domande della National farmers' Union, il Conseil d'État non solo finge d'ignorare che la validità di un atto si deve valutare alla data in cui esso è stato adottato, ma sembra condividere un approccio secondo il quale colui che rifiuta di piegarsi ad un tale atto potrebbe, attraverso la scelta della data in cui esprime il rifiuto, scegliere il momento, eventualmente molto lontano da quello in cui l'atto è stato adottato, in cui intende che venga valutato l'adeguamento delle misure stabilite.

70. Ciò — diciamolo chiaramente — mi sembra inaccettabile da ogni punto di vista perché, trascurando completamente la certezza del diritto e aprendo la strada ad una forma di «tempus shopping», si presta ad ogni genere di manovre.

71. La seconda osservazione è per ricordare che l'affermazione del principio di precauzione nell'ordinamento giuridico comunitario, tanto da parte del diritto primario che dalla giurisprudenza, così come tramite le prese di posizione della Commissione e del Consiglio europeo, non deve, in alcun modo, segnare il ritorno in forza dell'unilateralismo.

72. Dal momento che il rispetto di detto principio è integrato nell'azione comunitaria, è escluso che gli Stati membri possano valersene per ostacolare a loro piacimento l'applicazione delle misure decise nell'ambito di quest'azione.

73. La terza osservazione è per constatare che il controllo del rispetto del principio di precauzione da parte del giudice deve operarsi con prudenza.

74. Infatti, dal momento che questo principio si applica in situazioni in cui regna una grande incertezza, non si può attendere dal giudice che egli imponga le proprie certezze, a proposito delle quali, del resto, non si comprende, trattandosi di problemi scientifici, su che cosa potrebbe basarle.

75. Non si tratta, ovviamente, di sottrarre l'applicazione del principio di precauzione al controllo del giudice, ma semplicemente di ammettere che il giudice può esercitare, nella materia, solo un controllo minimo, dato che le autorità politiche devono vedersi riconosciuto un ampio potere discrezionale.

76. La quarta osservazione è per precisare che il principio di precauzione ha futuro solo in quanto, lungi dall'offrire uno spazio aperto all'irrazionale, esso si affermi come elemento di una gestione razionale dei rischi, mirante non ad arrivare al rischio zero, che tutto fa pensare che non esista, ma a ridurre i rischi ai quali sono esposti i cittadini al livello minimo ragionevolmente possibile.

77. La quinta osservazione è per ricordare che i requisiti del programma DBES non devono, per l'applicazione del principio di precauzione, essere presi in considerazione isolatamente, perché le misure generali di prevenzione applicabili in tutta la Comunità, per esempio il ritiro dei tessuti a rischio devono, ovviamente, essere rispettate per i prodotti DBES. Per questo motivo, la presenza, che non si può senza dubbio totalmente escludere, di un bovino infetto fra gli animali che rispondono ai requisiti di detto programma non significherebbe che il consumo della sua carne comporti di per sé un rischio inaccettabile rispetto alle esigenze del principio di precauzione.

78. L'ultima osservazione è per notare che, qualunque siano le formulazioni che si danno del principio di precauzione, è pacifico che l'applicazione di tale principio non ha l'effetto di escludere le applicazioni di altri principi anch'essi essenziali. È il caso in particolare del principio di proporzionalità, di cui si può affermare che è inseparabile dal principio di precauzione, ma anche dal principio di non discriminazione.

79. In virtù di quest'ultima osservazione si rileverà che il programma DBES, come ha sottolineato la Commissione, mira a garantire che le carni bovine provenienti dal Regno Unito e importate in altri Stati membri non presentino rischi maggiori di qualsiasi altra carne bovina prodotta nella Comunità e che sembra che questo obiettivo sia stato un po' perduto di vista dalle autorità francesi, che vorrebbero che la carne proveniente dal Regno Unito fosse esente da ogni rischio, mentre invece è certo che l'epidemia di BSE non ha, purtroppo, risparmiato l'allevamento bovino francese.

**Quanto alla terza questione**

80. Arrivo così alla terza ed ultima questione del giudice nazionale che chiede alla

Corte se «uno Stato membro possa desumere dall'art. 36 del Trattato che istituisce la Comunità europea (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE) il potere di vietare l'importazione di prodotti agricoli e di animali vivi in quanto non può ritenersi che le direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE abbiano realizzato l'armonizzazione delle misure necessarie all'obiettivo specifico della protezione della salute e della vita delle persone previsto dal suddetto articolo».

81. Come ci propongono la National Farmers' Union, il governo del Regno Unito e la Commissione, occorre, a tal proposito, riferirsi, in primo luogo, alla giurisprudenza della Corte relativa alla possibilità di applicare l'art. 30 CE quando sono sopraggiunte delle misure di armonizzazione.

82. Piuttosto che citare la sentenza 23 maggio 1996, Hedley Lomas [18], che riguardava una situazione fattuale troppo diversa da quella di cui trattasi nella causa principale, preferisco riferirmi alle sentenze 5 ottobre 1997, Tedeschi [19], e 25 marzo 1999, Commissione/Italia [20], in cui si può leggere che:

«allorché direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana e approntano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati ed i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione».

83. Occorre dunque esaminare se, tenuto conto dei testi normativi applicabili in materia di lotta contro la BSE, ci troviamo o meno in questa situazione.

84. Il governo francese ritiene che l'art. 30 CE giustifichi le misure che egli ha mantenuto in vigore o adottato in seguito all'adozione, da parte della Commissione, delle decisioni 98/692 e 1999/514, per tre ragioni principali:

1) L'art. 30 CE si applicherebbe perché le direttive 89/662 e 90/425/CEE del

18 — Causa C-5/94 (Racc. pag. I-2553). Si trattava del rifiuto sistematico di uno Stato membro di concedere licenze per l'esportazione di animali vivi per la ragione che questi ultimi, nei macelli del paese di destinazione, subivano un trattamento incompatibile con la direttiva del Consiglio 18 novembre 1974, 74/577/CEE (GU L 316, pag. 10), che impone il loro stordimento prima della macellazione.

19 — Causa 5/77 (Racc. pag. 1555, punto 35).

20 — Causa C-112/97 (Racc. pag. I-1821, punto 54).

Consiglio 26 giugno 1990, 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 [21], nonché la decisione 98/256 e le decisioni già citate non costituirebbero un'armonizzazione totale.

Il governo francese sostiene che le direttive 89/662 e 90/425 non possono, di per sé, essere interpretate nel senso che esse perseguono un obiettivo di lotta contro la BSE e la sua variante umana, vale a dire la malattia di Cretzfeldt-Jacob (in prosieguo: la «MCJ»). Inoltre, i provvedimenti adottati contro la propagazione della BSE e della MCJ nell'ambito delle clausole di salvaguardia di dette due direttive non costituivano un'armonizzazione totale delle misure cautelari (conclusioni degli avvocati generali Alber e Mischo, rispettivamente nelle cause Eurostock [22] e Commissione/Francia [23]). L'armonizzazione completa sarebbe stata realizzata solo con l'adozione del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 maggio 2001, n. 999, che fissa le norme per la prevenzione, il controllo e lo sradicamento di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili [24], il cui testo è entrato in vigore solo il 1° gennaio 2001;

2) l'obiettivo di queste misure è sanitario: la BSE è un rischio grave per la salute degli animali e la possibilità di trasmissione della BSE all'uomo sotto forma di MCJ costituisce un rischio grave per la salute umana;

3) i provvedimenti così adottati sono proporzionati e necessari rispetto all'obiettivo voluto.

85. A questo proposito, osserverò, per prima cosa, che è incontestabile che le direttive 89/662 e 90/425, citate nella terza questione del Conseil d'État non realizzano in alcun modo l'armonizzazione delle legislazioni e delle normative degli Stati membri per quanto riguarda la protezione delle persone contro la BSE.

86. Così come la Corte ha ricordato nella sentenza Eurostock, già citata, «la direttiva 89/662/CEE, adottata nella prospettiva dell'istituzione del mercato interno, è diretta ad eliminare i controlli veterinari alle frontiere interne della Comunità, sottolineando i controlli da effettuare alla partenza e organizzando i controlli che possono avere luogo a destinazione. L'art. 1 prevede dunque che gli Stati membri provvedono affinché i controlli veterinari da effettuare sui prodotti di origine animale

21 — GU L 224, pag. 29.

22 — Sentenza 5 dicembre 2000, causa C-447/98 (Racc. pag. I-10695, paragrafi 58-61 delle conclusioni).

23 — Precitata, punti 168-170.

24 — GU L 147, pag. 1.

disciplinati da talune direttive (...) non si svolgano più alle frontiere, ma conformemente alle disposizioni della direttiva 89/662».

87. Del pari, la direttiva 90/425 predispone anch'essa delle procedure secondo le quali sono adottate le misure necessarie alla protezione sanitaria. Proprio come la direttiva 89/662, essa non detta, di per sé, tali misure.

88. Peraltro, rimango del parere che ho espresso nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/Francia, già citata, secondo il quale un'armonizzazione completa in materia di lotta contro la BSE è sopraggiunta solo con il regolamento n. 999/2001.

89. Ciò detto, ritengo, tuttavia, che occorra sottolineare come nelle sentenze Tedeschi e Commissione/Italia, già citate, la Corte utilizzi l'espressione «armonizzazione *necessaria* a garantire la protezione della salute» e non «armonizzazione completa» [25].

25 — Il corsivo è mio.

90. Devo, allora, esaminare se il programma di esportazione su base cronologica, adottato prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 999/2001, sia o meno tale da garantire la protezione della salute dei cittadini degli altri Stati membri, quando dei prodotti ottenuti da bovini vengono spediti dal Regno Unito.

91. È certo che la decisione 98/692, la quale modifica la decisione 98/256 che definisce questo programma, non si presenta come una «direttiva d'armonizzazione» nel senso classico del termine, come accadeva per le direttive in questione nelle cause Tedeschi e Commissione/Italia, già citate.

92. Si tratta, infatti, della revoca a talune condizioni di un divieto di esportare. Le condizioni che accompagnano questa revoca sono però dettagliate come, se non più, delle «misure d'armonizzazione» che si trovano in molte direttive classiche. Quest'ultime spesso si limitano all'elencazione delle sostanze chimiche che è permesso o vietato incorporare in alcune derrate alimentari.

93. Non è necessario che io descriva qui una volta di più le caratteristiche del programma DBES. Mi sarà sufficiente constatare che, riguardo al problema concreto in discussione nella causa principale, cioè le esportazioni di carni bovine dal Regno Unito in altri Stati membri, l'istitu-

zione competente della Comunità ha stabilito, in maniera particolareggiata, le precauzioni e le misure di controllo da applicare alle mandrie di mucche, nei macelli e nei laboratori di sezionamento, come anche durante il trasporto.

94. È, pertanto, consentito concludere che il legislatore comunitario ha «occupato il terreno» e che non resta più spazio per misure di salvaguardia in forza dell'art. 30 CE.

95. Mi sembra, d'altronde, che tale è stata implicitamente la posizione adottata dalla Corte nella citata sentenza Eurostock. In questa sentenza la Corte era stata interrogata anche sul punto se, nell'ambito della lotta contro la propagazione della BSE, uno Stato membro potesse adottare provvedimenti cautelari di protezione ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 89/662, in una situazione in cui la Commissione aveva adottato una decisione a norma dell'art. 9, n. 4, della stessa direttiva, ma ne aveva rinviato l'entrata in vigore, oppure se, in caso di risposta negativa, lo Stato membro potesse invocare la disposizione sulla protezione della salute umana di cui all'art. 36 del Trattato CE per giustificare il divieto dell'importazione di taluni prodotti d'origine bovina provenienti da un altro Stato membro. La Corte ha dato risposta affermativa riguardo alla possibilità di vietare l'importazione di questi prodotti a norma dei provvedimenti cautelari di protezione ai sensi dell'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662, e ha giudicato che non occorreva risolvere la questione relativa all'applicabilità dell'art. 30 CE.

96. Ciò posto, il fatto che l'art. 30 CE non sia più applicabile in materia non priva affatto gli altri Stati membri della possibilità di adottare, in caso di problema, provvedimenti cautelari.

97. A questo proposito, possono presentarsi diverse situazioni [26]. Così, in un certo numero d'ipotesi, lo Stato membro può ricorrere all'art. 9, n. 4.

26 — È interessante notare che la direttiva del Consiglio 29 giugno 1990, 90/396/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di apparecchi a gas (GU L 196, pag. 15), oggetto della causa Commissione/Italia, citata, opera essa stessa la distinzione fra le diverse situazioni che possono presentarsi, poiché l'art. 7 è formulato come segue:
«1. Se uno Stato membro constata che alcuni apparecchi che sono usati normalmente e che sono muniti del marchio CE possono compromettere la sicurezza delle persone, degli animali domestici o dei beni, esso prende tutte le misure utili per ritirare tali apparecchi dal mercato o per proibirne o limitarne l'immissione sul mercato. Lo Stato membro interessato informa immediatamente la Commissione di tutte le misure prese e spiega i motivi della propria decisione, in particolare, se la non conformità è dovuta:
a) alla mancata rispondenza ai requisiti essenziali di cui all'art. 3, qualora l'apparecchio non corrisponda alle norme di cui all'art. 5, paragrafo 1;
b) ad una errata applicazione delle norme di cui all'art. 5, paragrafo 1;
c) ad una carenza delle norme stesse di cui all'art. 5, paragrafo 1.
2. La Commissione avvia il più rapidamente possibile una consultazione con le parti interessate. Se la Commissione constata, dopo tale consultazione, che le misure di cui al paragrafo 1 sono giustificate, essa ne informa immediatamente lo Stato membro che ha preso le misure e gli altri Stati membri».

98. Da una parte, come il governo del Regno Unito e la Commissione hanno ammesso durante il presente procedimento, anche quando la Commissione ha adottato dei provvedimenti in applicazione dell'art. 9, n. 4, della direttiva 89/662, uno Stato membro può prendere alcuni provvedimenti cautelari temporanei, purché questi provvedimenti siano giustificati da elementi di cui la Commissione non aveva potuto tenere conto precedentemente.

99. A mio parere, ciò potrebbe avvenire, per esempio, se dovesse risultare che la BSE poteva propagarsi per vie diverse da quelle ammesse fino a quel momento.

100. In questo caso, lo Stato membro deve, tuttavia, comunicare immediatamente tali provvedimenti alla Commissione e agli altri Stati membri (art. 9, n. 1, quarto comma).

101. Se la Commissione, nell'ambito della procedura del comitato veterinario, rifiuta di modificare la normativa comunitaria, lo Stato membro può impugnare questa decisione davanti alla Corte presentando anche una domanda di provvedimenti urgenti allo scopo di ottenere la sospensione della decisione della Commissione e la concomitante autorizzazione a mantenere in vigore il provvedimento di salvaguardia nazionale.

102. È vero che questa procedura si distingue da quella dell'art. 30 CE nel senso che, se uno Stato membro adottasse un provvedimento di salvaguardia in base a detto articolo, è alla Commissione che spetterebbe l'onere di presentare eventualmente un ricorso per inadempimento davanti alla Corte. Ma, in entrambi i casi, i provvedimenti di salvaguardia possono essere presentati su iniziativa dello Stato membro e spetta, in ultima analisi, alla Corte giudicare la loro fondatezza.

103. Dall'altra, nella sentenza Eurostock la Corte ha ammesso che uno Stato membro può vietare l'importazione di prodotti che presentino dei rischi tenuto conto della BSE, a titolo di provvedimento cautelare di protezione ai sensi dell'art. 9, n. 1, quarto comma, della direttiva 89/662, in una situazione in cui la Commissione ha adottato una decisione in applicazione dell'art. 9, n. 4, della stessa direttiva, quando la data di applicazione dei provvedimenti previsti da tale decisione è stata differita.

104. Inoltre, in altri casi, uno Stato membro, senza neppure doversi basare sull'art. 9, n. 1, può opporsi alle importazioni. Ció accadrà, in primo luogo, quando tutte le componenti del programma in parola non sono state ancora approntate.

105. Ciò è confermato dalla sentenza Commissione/Francia, già citata. In questa sentenza la Corte ha rilevato infatti che esistevano difficoltà d'interpretazione e, di conseguenza, di attuazione della decisione 98/256, come modificata, per ciò che concerne gli obblighi di rintracciamento imposti a tutti gli Stati membri, che non erano né chiari né precisi. Queste difficoltà sono state chiarite dal memorandum di accordo esaminato in detta sentenza, e la Corte ha dichiarato che la Repubblica francese doveva disporre di un termine ragionevole per attuare le decisioni 98/256, come modificata, e 1999/514 «come interpretate e precisate dal memorandum d'accordo».

106. La Corte ha dichiarato pertanto che l'inadempimento dovuto ad una mancata attuazione di queste decisioni era da accertare solo a decorrere dalla scadenza del termine assegnato alla Repubblica francese per conformarsi al parere motivato, cioè dopo il 30 dicembre 1999.

107. La Corte ha dunque considerato che la decisione di revoca dell'embargo non era opponibile alla Repubblica francese alla data prevista da tale decisione, cioè il 1° agosto 1999. Ciò significa che, fino al 30 dicembre 1999, il divieto di esportare, imposto al Regno Unito dalla decisione 98/256 nella sua versione iniziale, e il diritto concomitante di rifiutare l'importazione che ne derivava per la Repubblica francese continuavano ad applicarsi.

108. Lo stesso varrebbe, in secondo luogo, se risultasse che lo Stato membro esportatore non applica con sufficiente rigore il DBES e che carni non conformi a questo programma arrivano alla frontiera degli altri Stati membri. In questo caso, questi potrebbero, ugualmente, ritenere che si applichi sempre il provvedimento di salvaguardia comunitario, cioè il divieto di spedire prodotti non conformi al programma DBES.

109. Posso dunque concludere, parafrasando la precitata sentenza Commissione/Italia, che, per ciò che riguarda il problema concreto nella controversia principale, cioè le esportazioni dirette di carni bovine dal Regno Unito in Francia, la normativa comunitaria in vigore prevede le misure di armonizzazione necessarie per proteggere la salute delle persone e degli animali, appronta procedure comunitarie di controllo della loro sufficiente osservanza, e consente anche di adottare provvedimenti cautelari in caso di problemi imprevisti, cosicché il ricorso all'art. 30 CE non è più giustificato.

## Conclusione

110. Giunto al termine del mio esame delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, propongo alla Corte di dare al Conseil d'Ètat le seguenti soluzioni:

«—Uno Stato membro non può, in occasione di una controversia presentata davanti ad un giudice nazionale, rimettere in discussione la validità di decisioni adottate in base all'art 189, n.4, del Trattato CE (divenuto art. 249, n. 4, CE) di cui era il destinatario e che non ha impugnato per mezzo del ricorso per annullamento nel termine fissato dall'art. 230 CE;

— la Repubblica francese non poteva basarsi sull'art. 30 CE per vietare le importazioni di carni bovine o di prodotti a base di carne bovina provenienti dal Regno Unito e rispondenti ai requisiti stabiliti dalle decisioni del Consiglio 16 marzo 1998, 98/256/CE, concernente talune misure d'emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, che modifica la decisione 94/474/CE ed abroga la decisione 96/239/CE, come modificata dalla decisione della Commissione 25 novembre 1998, 98/692/CE, e della Commissione 23 luglio 1999, 1999/514/CE, che fissa la data in cui possono iniziare le spedizioni di prodotti bovini dal Regno Unito nel quadro del programma di esportazione su base cronologica in virtù dell'art. 6, n. 5, della decisione 98/256».