

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER

presentate il 17 ottobre 2002¹

I — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda, da un lato, la questione se un certificato sanitario, previsto dalla direttiva 91/68/CEE per gli animali da ingrasso, sia valido anche per gli animali da macello, per i quali ne esiste uno apposito. D'altro lato, si tratta di vedere se le misure nazionali adottate a salvaguardia dai pericoli derivanti dall'encefalopatia spongiforme trasmissibile (in prosieguo: «TSE»), siano compatibili con il diritto comunitario, in particolare con le disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci.

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 interno² (in prosieguo: la «direttiva 90/425»). Essa prevede che negli scambi transfrontalieri la parte sostanziale dei controlli veterinari venga effettuata nel luogo di partenza nello Stato membro speditore. Gli Stati membri destinatari possono limitarsi a controlli veterinari a campione nel luogo di destinazione.

II — Contesto normativo

1) *Disposizioni di diritto comunitario*

a) La direttiva 90/425/CEE

2. Gli scambi intracomunitari di animali vivi costituiscono oggetto della direttiva del

3. L'art. 10 disciplina — come clausola d'emergenza — l'adozione di misure di protezione nel caso in cui si manifestino malattie che possano rappresentare un pericolo per la salute degli animali o delle persone. Ai sensi del n. 1, primo comma, gli Stati membri, al manifestarsi di simili malattie, sono tenuti a darne comunicazione agli altri Stati membri e alla Commissione. Ma, soprattutto, il secondo comma autorizza in questi casi gli Stati membri speditori ad adottare misure preventive. Il terzo comma autorizza gli Stati membri di transito e di destinazione ad adottare misure preventive quando, in occasione di un controllo, constatino l'esi-

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 224, pag. 29.

stenza delle suddette malattie. Ai sensi del quarto comma gli Stati membri destinatari sono legittimati ad adottare misure cautelari nei confronti di aziende, centri, organismi o zone di protezione, finché la Commissione non si attivi ai sensi del n. 4. Il quinto comma istituisce l'obbligo di comunicare le misure prese alla Commissione e agli altri Stati membri.

b) La direttiva 91/687CEE

4. Gli scambi in particolare di ovini sono inoltre disciplinati dalla direttiva del Consiglio 28 gennaio 1991, 91/68/CEE, relativa alle condizioni di polizia sanitaria da applicare negli scambi intracomunitari di ovini e caprini³ (in prosieguo: la «direttiva 91/68»). Ai sensi dell'art. 3, gli ovini da macello devono soddisfare le condizioni dell'art. 4, mentre quelli da allevamento e da ingrasso le condizioni degli artt. 4, 5 e 6.

5. L'art. 4 stabilisce alcune condizioni di base per gli scambi (identificazione e registrazione degli ovini, assenza di determinate malattie). L'art. 5 prevede ulteriori condizioni per gli ovini da allevamento e da ingrasso con riferimento alla tutela contro la brucellosi. Per gli scambi di ovini da allevamento l'art. 6 richiede ancora altri requisiti a tutela contro le malattie. Per

quanto riguarda la malattia del trotto (scrapia) l'art. 6, lett. b), punto i, terzo trattino, richiede che gli ovini debbano provenire da un'azienda nella quale non sia stato accertato alcun caso di malattia da almeno *due* anni⁴.

6. L'art. 9 prevede che gli animali durante la spedizione debbano essere accompagnati da un certificato firmato da un veterinario ufficiale, conforme all'allegato E. L'allegato E contiene tre modelli di certificati sanitari: modello I per gli ovini da macello, modello II per quelli da ingrasso e modello III per quelli da riproduzione. I modelli I e II si distinguono soltanto per il fatto che il modello II contiene un'ulteriore attestazione, in forza della quale gli ovini possono essere ammessi in un'azienda indenne (ufficialmente) da brucellosi.

7. Per quanto riguarda i controlli all'origine, l'organizzazione dei controlli che devono essere effettuati dallo Stato membro destinatario, nonché le relative conseguenze e le misure di salvaguardia da applicare, l'art. 10, n. 1, rinvia al già citato art. 10 della direttiva 90/425.

3 — GU L 46, pag. 19.

4 — Il corsivo è mio.

2) *La normativa italiana*

8. Secondo l'ordinanza italiana n. 600.3/VET/340/2/8920, datata 24 dicembre 1996, rilevante nel caso di specie benché nel frattempo sia stata revocata, l'importazione in Italia di animali vivi della specie ovina da riproduzione o da ingrasso dalla Francia, dal Portogallo, dall'Irlanda e dal Regno Unito, poteva aver luogo solo a condizione che il certificato sanitario di scorta fosse integrato con la seguente dicitura: «Gli animali di cui al presente certificato sono nati e sono stati allevati in allevamenti nei quali non sono stati registrati casi di encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) negli ultimi *sei* anni» (in prosieguo: la «dichiarazione TSE») ⁵.

9. La nota di chiarimento n. 600.3/340/8/73 del 3 gennaio 1997 precisava che tale requisito valeva anche per i certificati che accompagnavano l'importazione di animali da macello.

10. Nel preambolo dell'ordinanza del 1996 si legge che essa era stata adottata a seguito del preoccupante numero di casi di BSE verificatisi nel Regno Unito, in Francia, Portogallo e Irlanda. Inoltre veniva specificato che l'Italia non aveva ritenuto necessario, data la differente situazione sanitaria, adottare per il proprio patrimonio

zootecnico misure analoghe a quelle adottate in tali altri Stati. Veniva infine dichiarato che le misure erano state emanate in attesa dell'adozione di eventuali misure comunitarie.

11. L'ordinanza e la nota di chiarimento vennero notificate alla Commissione a mezzo fax in data 10 gennaio 1997. La Commissione conferma che le misure le sono state notificate, ma osserva che, stante la sua dotazione di personale, non è in grado di controllare se le medesime sono state comunicate anche agli Stati membri. Secondo una nota del 24 luglio 1997 il governo italiano ha notificato le misure agli Stati membri interessati, vale a dire Francia, Irlanda, Portogallo e Regno Unito. Il governo del Regno Unito ha confermato che le misure gli furono notificate. Successivamente all'adozione della decisione della Commissione 98/272/CE, relativa alla sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE), l'ordinanza italiana del dicembre 1996 venne revocata.

III — Fatti

12. Nel giugno 1997 veniva stipulato fra le parti della causa principale un contratto regolato dalla legge inglese per l'esporta-

⁵ — Il corsivo è mio.

zione di tre camions di pecore vive dall'Inghilterra verso l'Italia. Secondo gli accertamenti effettuati dal giudice del rinvio, l'attore nella causa principale, Joseph Lennox (in prosieguito: «Lennox»), sapeva che la convenuta nella medesima, l'Industria Lavorazione Carni Ovine (in prosieguito: la «ILCO»), gestiva un macello. Tra le parti non veniva però concordato se le pecore dovessero essere macellate subito o dovessero previamente essere messe all'ingrasso. Le pecore dovevano essere consegnate alla sede operativa della ILCO.

15. La domanda veniva respinta con la motivazione che il requisito costituito da una dichiarazione TSE rappresentava un'illegittima limitazione degli scambi commerciali. Lennox agiva giudizialmente contro la ILCO chiedendo che la stessa venisse condannata al pagamento di GBP 57 254,40 in considerazione del fatto che egli aveva adempiuto ai propri obblighi contrattuali di consegnare le pecore. La ILCO chiedeva, in via riconvenzionale, il risarcimento dei danni subiti e di perdite non precisate.

IV — Questioni pregiudiziali

13. All'arrivo delle pecore, la ILCO informava il ricorrente che i certificati di accompagnamento erano errati in quanto in essi si diceva che le pecore erano destinate all'ingrasso. La convenuta chiedeva a Lennox di inviare certificati per la macellazione, in mancanza dei quali le pecore avrebbero dovuto essere rispediti nel Regno Unito.

16. Nell'ambito del giudizio davanti a sé pendente, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

14. Le pecore venivano in seguito sequestrate dal competente ufficio veterinario. Il Ministero della Sanità italiano si rivolgeva all'ambasciata britannica in Roma chiedendo l'autorizzazione per la loro spedizione nel Regno Unito. Il motivo consisteva nel fatto che i certificati sanitari impiegati riguardavano animali da ingrasso, per i quali era richiesta, ai sensi dell'ordinanza italiana 600.3/VET/340/2/8990 del 24 dicembre 1996, una dichiarazione TSE.

«1) a) Nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro e le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo, se il requisito di cui all'art. 9 della direttiva 91/68/CEE sia soddisfatto qualora il certificato sanitario di accompagnamento non sia il certificato di cui al modello I quale previsto nell'allegato E della detta direttiva bensì il certificato di cui al modello II.

b) In caso di soluzione negativa della questione sub 1) a) e quindi la fornitura debba essere accompa-

gnata solo dal certificato di cui al modello I, se la responsabilità dell'identificazione del corretto certificato prima dell'esportazione gravi sull'esportatore oppure sul destinatario delle pecore o se spetti alla legge nazionale regolatrice del contratto stabilire su quale delle parti gravi tale responsabilità.

91/68/CEE includessero la seguente dichiarazione: "Gli animali di cui al presente certificato sono nati e sono stati allevati in allevamenti nei quali non sono stati registrati casi di Encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) negli ultimi sei anni".

- c) Nel caso in cui una fornitura di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro, le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo e il certificato sanitario di accompagnamento sia un certificato di cui al modello II, se la normativa nazionale dello Stato di destinazione possa considerare un'importazione illegittima qualora il certificato non sia del tipo di cui al modello I.
- b) In caso di soluzione negativa alla questione sub 2) a), qualora l'esportatore abbia peraltro adempiuto i suoi obblighi, ai sensi della legge regolatrice del contratto, di consegna delle pecore nell'azienda operativa del destinatario, se un giudice nazionale, in un procedimento civile tra l'esportatore e il destinatario avente ad oggetto i reciproci diritti ed obblighi contrattuali relativi all'importazione delle pecore, debba ignorare qualsiasi obbligo posto dalla normativa nazionale dello Stato membro di destinazione, in forza del quale il certificato sanitario di accompagnamento deve includere la detta dichiarazione».

- 2) a) Se, nel luglio 1997, fosse incompatibile con la normativa comunitaria, in particolare con gli artt. 28 CE - 30 CE (ex artt. 30 CE - 36 del Trattato CE) e/o con l'art. 152 CE (ex art. 129 del Trattato CE) e/o con gli artt. 6 e 174 CE (ex art. 130 R del Trattato CE) e con le direttive 89/662/CEE [direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13)], 90/425/CEE e 91/68/CEE, il fatto che uno Stato membro pretendesse che i certificati sanitari richiesti ai sensi dell'art. 9 della direttiva

V — Argomenti delle parti e analisi

A — Sulla prima questione

1) Corretto certificato sanitario

17. La prima parte della questione concerne il rapporto tra i diversi modelli di

certificati sanitari descritti nell'allegato E della direttiva 91/68. Si tratta in particolare di sapere se un certificato sanitario previsto per gli ovini da ingrasso sia sufficiente anche per gli ovini da macello.

parere la tesi opposta renderebbe priva di significato l'esistenza di differenti certificati. Inoltre il motivo dello scambio commerciale di animali potrebbe anche venire dissimulato. Laddove esistano normative comunitarie di armonizzazione, come quella contenuta nella direttiva 91/68, lo speditore di animali dovrebbe osservarle integralmente.

a) Argomenti delle parti

18. Lennox, la Commissione e il governo irlandese sostengono che la produzione di un certificato di cui al modello II è sufficiente anche per gli animali da macello. La direttiva 91/68 sarebbe finalizzata ad assicurare che gli in commercio corrispondano a determinati standard sanitari. I requisiti per la concessione di un certificato sanitario per gli animali da ingrasso (modello II) sarebbero più severi che per gli animali da macello (modello I) e conterebbero tutte le indicazioni richieste per questi ultimi. La ragione consisterebbe nel fatto che gli animali da macello non entrano più in contatto con altri animali.

19. La ILCO sostiene invece che le direttive 89/662, 90/425 e 91/68 richiederebbero che gli animali siano accompagnati dai certificati sanitari pertinenti, e nel caso di specie, quindi, da un certificato sanitario per animali da macello, secondo il modello I. Essa fonda la sua tesi sul tenore dell'art. 9 della direttiva 91/68, in forza del quale gli animali «devono» essere accompagnati da un certificato di cui all'allegato E. A suo

b) Analisi

20. I differenti modelli di certificati sanitari corrispondono ai vari scopi per i quali gli animali vengono commercializzati all'interno della Comunità. Ciò si desume dal quarto 'considerando' e dall'art. 3, nn. 1 e 2, della direttiva 91/68. In relazione a tali scopi il veterinario, ai sensi degli artt. 4-6 della direttiva, deve effettuare controlli diversi e certificare l'esistenza di caratteristiche diverse. Queste considerazioni inducono a ritenere che i tre modelli di certificati sanitari debbano essere mantenuti nettamente distinti e che un certificato sanitario predisposto per ovini da ingrasso non possa essere considerato sufficiente per il commercio di ovini da macello.

21. Quest'ottica formale non tiene però conto della circostanza che i diversi requisiti in ordine ai controlli da eseguire e ai certificati da predisporre, dal punto di vista del contenuto, si intersecano. Essi si tro-

vano reciprocamente in rapporto graduale. Al livello più basso vi sono i requisiti per gli ovini da macello. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/68, affinché possa essere rilasciato un certificato sanitario di cui al modello I, detti requisiti devono corrispondere soltanto a quelli previsti dall'art. 4 della direttiva medesima. I requisiti per ovini da ingrasso, da allevamento e da riproduzione sono invece più rigorosi. Affinché possa essere rilasciato un certificato sanitario di cui al modello II (ovini da ingrasso) o al modello III (ovini da allevamento e da riproduzione), i requisiti non devono corrispondere soltanto a quelli previsti dall'art. 4, ma, per gli ovini da ingrasso, anche a quelli di cui all'art. 5 e, per gli ovini da allevamento e da riproduzione, a quelli di cui agli artt. 5 e 6. Il fatto che tutti gli animali devono soddisfare i requisiti fissati per gli ovini da macello conforta la tesi che un certificato sanitario per ovini da ingrasso, di cui al modello II, possa essere ritenuto sufficiente anche per ovini da macello.

22. Anche dal punto di vista della ratio della direttiva in questione, per assicurare che gli scambi intracomunitari di ovini avvengano senza pericoli di carattere sanitario, non risulta debba esserci un certificato di cui al modello I. I requisiti per ovini da ingrasso comprendono tutti quelli di polizia sanitaria previsti per gli ovini da macello. Ciò garantisce che tutti i controlli richiesti per gli ovini da macello siano stati effettuati.

23. La questione è vedere se tale interpretazione sia sostenibile dal punto di vista commerciale. Con riferimento ai dubbi sollevati dalla ILCO in ordine alla dissimulazione dei motivi per i quali vengono

commercializzati gli animali, occorre osservare che il temuto annacquamento degli standard di tutela sanitaria, in ogni caso, non è riscontrabile nella fattispecie in esame. Gli animali in oggetto, in fin dei conti, soddisfano requisiti più rigorosi di quelli richiesti per gli ovini da macello. Non sussiste perciò alcun annacquamento degli standard di tutela, ma anzi un inasprimento. Da ciò non potrebbe derivare alcun ostacolo alla commercializzazione degli animali.

24. La direttiva 91/68, ai sensi del suo primo 'considerando', è finalizzata ad agevolare gli scambi di ovini e caprini. Si trattava di fissare requisiti uniformi di polizia sanitaria per evitare la diffusione di malattie contagiose (v. il terzo 'considerando'). La destinazione degli animali, e cioè il motivo per il quale vengono scambiati, è rilevante soltanto quando influisce sul livello del controllo sanitario da effettuare. La lealtà degli scambi commerciali, che invoca la ILCO, non rientra negli scopi di tutela della direttiva.

25. Poiché all'interpretazione qui sostenuta non ostanto ragioni di carattere commerciale, la prima parte della questione va risolta nel senso che, nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro Stato e le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo, il requisito di cui all'art. 9 della direttiva 91/68/CEE è soddisfatto qualora il certificato sanitario di accompagnamento non sia conforme al modello I, quale previsto nell'allegato E della direttiva, bensì conforme al modello II.

2) Responsabilità per la scelta del certificato sanitario

26. La seconda parte della questione viene posta dal giudice del rinvio soltanto per l'ipotesi in cui la prima parte venga risolta negativamente. Poiché tuttavia ritengo che un certificato sanitario secondo il modello II debba considerarsi sufficiente anche per lo scambio di ovini da macello, espongo le osservazioni che seguono solo in via subordinata, per il caso in cui la Corte non dovesse accogliere l'interpretazione di cui sopra.

27. Il giudice del rinvio desidera sapere se si desuma dal diritto comunitario chi fra l'esportatore e l'importatore debba farsi carico della responsabilità per la determinazione del certificato sanitario richiesto, oppure se ciò debba essere stabilito sulla base della legge regolatrice del contratto.

destinazione potrebbero tutt'al più verificare la conformità della spedizione rispetto ai certificati sanitari che la accompagnano, ma mai incidere sulla scelta del certificato richiesto. La legge nazionale regolatrice del contratto potrebbe determinare chi debba farsi carico delle conseguenze dell'utilizzazione di un certificato inesatto.

29. Il governo irlandese ritiene che la responsabilità per la determinazione del certificato richiesto debba essere individuata sulla base della legge nazionale regolatrice del contratto. Nell'interpretare il contratto occorrerebbe tener conto dello scopo delle direttive di contenere il numero dei documenti di controllo e di concentrare nello Stato membro di spedizione i controlli, il cui esito debba essere riconosciuto in tutti gli Stati membri di destinazione.

b) Valutazione

a) Argomenti delle parti

28. Dalle direttive 89/662, 90/425 e 91/68 la ILCO trae un obbligo dello speditore degli animali a provvedere a tutto quanto necessario affinché sia chiaro il fine della spedizione e a procurare i pertinenti certificati sanitari richiesti. Le direttive avrebbero istituito un sistema in cui i necessari controlli veterinari si eseguono nello Stato membro speditore. I controlli eventualmente effettuati nello Stato membro di

30. La direttiva 89/662 disciplina i controlli veterinari per i prodotti animali e i prodotti di origine animale. Nel caso di specie tuttavia, trattandosi di scambio di ovini vivi, tale direttiva non è applicabile.

31. Le direttive 90/425 e 91/68 stabiliscono, per gli scambi intracomunitari, i con-

troli veterinari richiesti e i certificati sanitari da rilasciare, in relazione alla destinazione degli animali. In ordine alla questione su chi stabilisca tale destinazione, le direttive non contengono alcuna disciplina, per lo meno espressa.

32. Contrariamente a quanto sostiene la ILCO, non risulta nemmeno che il legislatore comunitario, con lo stabilire il luogo nel quale devono essere effettuati i controlli, abbia voluto anche individuare su chi incombe la responsabilità per la determinazione del certificato sanitario richiesto. Come si desume dal quinto 'considerando' della direttiva 90/425, la concentrazione dei controlli veterinari nel luogo di partenza avviene perché possano essere eliminati quelli alle frontiere nazionali. In tal modo alle frontiere nazionali all'interno della Comunità si evitano complesse procedure d'importazione con eventuali controlli veterinari.

33. A favore di questa lettura delle disposizioni della direttiva 90/425 depone anche il fatto che né questa direttiva né la 91/68 stabiliscono chi sia responsabile per l'esecuzione dei controlli veterinari. Nessuna delle due direttive prevede, ad esempio, che il certificato corrispondente all'allegato E della direttiva 91/68 debba essere richiesto dall'esportatore. Il fatto che i controlli debbano essere effettuati nel luogo di partenza fa però ritenere che li debba richiedere l'esportatore. Ciò però non risulta obbligatorio ai sensi delle disposizioni di diritto comunitario. Esse non escludono che sia l'importatore a richiedere

l'esecuzione dei controlli veterinari e il rilascio, nello Stato membro di spedizione, dei certificati sanitari richiesti per la spedizione.

34. La seconda parte della prima questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che il diritto comunitario, in particolare le direttive 90/425 e 91/68, non stabiliscano se la responsabilità dell'identificazione del corretto certificato prima dell'esportazione gravi sull'esportatore ovvero sull'importatore. La questione va risolta interpretando il contratto stipulato fra le parti, tenendo conto della legge nazionale applicabile.

3) Qualificazione giuridica dell'importazione ai sensi della normativa nazionale

35. Con la terza parte della prima questione il giudice del rinvio desidera sapere se la normativa nazionale possa considerare illegittima un'importazione quando gli animali destinati al macello sono accompagnati da un certificato sanitario di cui al modello II.

a) Argomenti delle parti

36. Lennox sostiene che uno Stato membro non possa adottare misure sulla base delle

quali venga ritenuta illegittima l'importazione di animali per cui siano stati rilasciati certificati sanitari di cui al modello II. Le disposizioni della direttiva 91/68 sarebbero direttamente applicabili. Richiamandosi alla giurisprudenza concernente l'emana-zione di norme giuridiche in settori per i quali esistono regolamenti, Lennox sostiene che gli Stati membri possono soltanto emanare norme che assicurino la piena efficacia del diritto comunitario. Ogni provvedimento che possa pregiudicare l'applicazione uniforme del diritto comunitario negli Stati membri sarebbe illegittimo.

scambi intracomunitari di ovini, in forza dell'art. 10 della direttiva 91/68, si applicano le disposizioni della direttiva 90/425. Ciò varrebbe in particolare con riferimento ai controlli veterinari nello Stato membro di spedizione, alle verifiche a campione nello Stato membro di destinazione e alle misure di protezione eventualmente da adottare. La Commissione, infine, fonda la propria tesi anche sulla considerazione che la clausola di emergenza contenuta nell'art. 10 della direttiva 90/425 avrebbe significato soltanto nel caso in cui si dia per presupposta una completa armonizzazione degli scambi. Diversamente gli Stati membri sarebbero comunque liberi di adottare misure di protezione sulla base dell'art. 30 CE.

37. Anche la Commissione è del parere che una disposizione nazionale non può avere come effetto quello di rendere illegittima un'importazione di ovini da macello qualora questi siano accompagnati da certificati sanitari di cui al modello II. Il governo irlandese si associa a tale conclusione. La Commissione afferma che la soluzione di questo problema dipende dal fatto che si consideri o meno che la normativa comunitaria abbia introdotto una armonizzazione completa. Essa ritiene che le direttive 91/68 e 90/425 disciplinino gli scambi di ovini in maniera esaustiva. Ciò si desumerebbe dai primi due 'considerando' della direttiva 91/68, i quali fanno riferimento alle diverse normative degli Stati membri e all'esigenza di uniformarle. Inoltre, dal settimo 'considerando' deriverebbe che gli Stati membri non sarebbero più legittimati ad adottare provvedimenti senza la partecipazione della Commissione. Essa richiama poi la dettagliata disciplina contenuta negli artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva, ove sono state elencate con precisione le condizioni che, a seconda dei casi, devono essere rispettate. Motiva inoltre la propria posizione sulla base del fatto che agli

38. La ILCO, al contrario, sostiene che gli Stati membri sono pienamente legittimati ad adottare misure volte ad assicurare il rispetto del diritto comunitario. Le partite di animali che, come nel caso di specie, a suo parere, non sono state accompagnate dai corretti documenti potrebbero essere sanzionate e considerate illecite. In particolare, sarebbe compatibile con il diritto comunitario adottare una precauzione consistente nell'eventuale rinvio della partita nello Stato membro di spedizione.

b) Valutazione

39. La soluzione di tale questione va desunta da quella indicata per la prima

parte della medesima. Nel caso in cui, per la commercializzazione di ovini da macello, non si ritenga sufficiente un certificato sanitario di cui al modello II, ma si insista nel richiedere un certificato sanitario di cui al modello I, non risulta esservi alcun motivo per cui il diritto nazionale non dovrebbe dichiarare illegittimi un certificato non conforme alle disposizioni comunitarie e lo scambio commerciale effettuato sulla base di esso. In tal caso il diritto nazionale semplicemente applica la normativa comunitaria. La questione sollevata dalla Commissione, se la normativa comunitaria sia completa, in tali limiti, non si pone. Tra il diritto nazionale e il diritto comunitario non vi sarebbe alcun contrasto.

certificato sanitario di cui al modello II, in forza del suddetto principio del primato va disapplicato il diritto nazionale che dichiara illegittimo l'impiego del suddetto certificato in tali casi.

41. Alla luce del parere sopra esposto in merito alla prima parte della questione, propongo quindi di risolvere la terza parte della questione nel senso che, nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro, le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo e il certificato sanitario di accompagnamento sia conforme al modello II, va disapplicata la normativa nazionale che considera l'importazione illegittima in quanto il certificato non è conforme al modello I.

40. Ove si condivida invece la tesi qui sostenuta, secondo la quale, sulla base del diritto comunitario, un certificato sanitario di cui al modello II sarebbe sufficiente anche per gli scambi di ovini da macello, allora un procedimento del genere non potrebbe essere dichiarato illegittimo ai sensi del diritto nazionale. Diversamente, il diritto nazionale si troverebbe in contrasto con il diritto comunitario. Ciò sarebbe inammissibile, stante il principio del primato di quest'ultimo. Tale principio prevede la disapplicazione del diritto nazionale qualora non sia compatibile con il diritto comunitario⁶. Pertanto, se il diritto comunitario ritiene legittimi, ai sensi dell'art. 9 della direttiva 91/68, gli scambi di ovini da macello per i quali è stato rilasciato un

B — Sulla seconda questione

1) Compatibilità della misura italiana con la libera circolazione delle merci

42. Nella prima parte della seconda questione il giudice del rinvio desidera sapere se gli artt. 28-30, 152, 6 e 174 CE, nonché le direttive 89/662, 90/425 e 91/68 debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che, con riferimento ai certificati sanitari redatti ai sensi della direttiva 91/68, richiede ulteriormente un'attestazione che gli animali provengono da un allevamento da sei anni indenne da TSE.

⁶ — Gli esempi più noti di questa giurisprudenza sul primato del diritto comunitario sono le sentenze 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/E.N.E.L. (Racc. pagg. 1127, 1143 e segg.), e 9 marzo 1978, causa 106/77, Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal (Racc. pag. 629, punti 17 e 18). Si tratta di un primato in sede di applicazione, v. sentenza 22 ottobre 1998, cause riunite da C-10/97 a C-22/97, In.Co.Ge.'90 e a. (Racc. pag. I-6307, punto 21).

a) Argomenti delle parti

consegne di bestiame dalla Gran Bretagna all'Italia occorre che fosse rilasciato un certificato pro forma contenente una dichiarazione TSE.

43. In ordine alla compatibilità della misura italiana con l'art. 28 CE, Lennox afferma che gli Stati membri non sarebbero legittimati ad adottare misure unilaterali al di fuori dell'ambito degli artt. 7, 8 e 15 della direttiva 91/68. Richiamandosi alla sentenza nella causa Lomas⁷ ritiene che non sarebbe possibile ricorrere all'art. 30 EG quando l'obiettivo cui la misura nazionale tende sia già perseguito dalle misure di armonizzazione di diritto comunitario. Nel 1997 gli Stati membri, al di fuori dell'ambito delle citate disposizioni della direttiva 91/68, già non sarebbero più stati legittimati a richiedere una dichiarazione TSE.

45. In ogni caso, le misure sarebbero conformi allo scopo delle direttive. Inoltre sarebbero giustificate dall'esigenza di tutela della salute delle persone, ai sensi dell'art. 30 CE. La ILCO, in questo contesto, si richiama alla importanza preminente della tutela della salute delle persone, così come risulterebbe espressa negli artt. 152 e 174 CE e riconosciuta nella giurisprudenza della Corte.

44. La ILCO, al contrario, sostiene che le direttive 91/68, 90/425 e 89/662 non abbiano dato luogo ad una armonizzazione completa, con la conseguenza che gli Stati membri avrebbero mantenuto la facoltà di adottare misure di tutela facendo ricorso all'art. 30 CE. Nelle direttive non sarebbe disciplinato il caso dello Stato membro di destinazione che, stante la mancanza di pericolo, non abbia preso alcuna preventiva misura di tutela nei confronti del proprio patrimonio zootecnico, ma che abbia fondati motivi di adottare misure contro pericoli esistenti in altri Stati membri, a tutela della salute degli animali e delle persone che vivono sul proprio territorio. Che fossero legittime misure di tutela consistenti nella richiesta di una dichiarazione TSE, sarebbe confermato dal fatto che il Regno Unito, nel periodo in questione, avrebbe persino prescritto che per le

46. La Commissione e il governo irlandese ritengono che il requisito di una dichiarazione TSE sia sostanzialmente anch'esso conforme al diritto comunitario. È vero che l'Italia non potrebbe richiamarsi all'art. 30 CE in quanto le direttive 90/425 e 91/68 avrebbero introdotto una armonizzazione completa. Tuttavia sarebbero soddisfatte le condizioni della clausola di emergenza di cui all'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425. Sulla base di tale disposizione uno Stato membro potrebbe adottare misure provvisorie.

47. La Commissione fa notare che tale disposizione sarebbe stata in origine introdotta per contrastare l'insorgere di epidemie che si diffondono molto velocemente come l'afta epizootica. Stante la ratio di questa disposizione, il suo ambito di appli-

⁷ — Sentenza 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553).

cazione andrebbe tuttavia esteso ai casi in cui nuove conoscenze scientifiche possano portare ad una rivalutazione dei rischi di malattie conosciute da tempo, come la scrapia. Da un lato, l'art. 152 CE richiederebbe che, nell'attuazione di ogni politica comunitaria, sia assicurato un elevato livello di protezione della salute umana. D'altro lato, in casi simili, a livello comunitario potrebbero esservi ritardi nell'approvazione di misure di tutela, ragione per cui gli Stati membri, nel rispetto dei citati requisiti di cui all'art. 10 della direttiva 90/425 potrebbero adottare misure di tutela transitorie.

sarebbe stata vietata l'importazione di tutti gli ovini, ma soltanto l'importazione da aziende nelle quali di recente si erano verificati casi di scrapia. La Commissione e il governo irlandese fanno notare che, peraltro, successivamente alla decisione della Commissione 98/272/CE le misure nazionali sono state revocate.

b) Valutazione

i) Restrizione della libera circolazione delle merci

48. La Commissione e il governo irlandese ritengono che nel caso di specie le suddette condizioni formali e materiali dell'art. 10 della direttiva 90/425 siano soddisfatte. È vero che la lotta contro la scrapia è già regolata nell'art. 6 della direttiva 91/68. Tale disposizione non sarebbe però applicabile al presente caso, poiché non si sarebbe trattato di eradicare la malattia in Italia. Occorrerebbe tener conto del fatto che il comitato scientifico consultivo indipendente del governo del Regno Unito (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee = SEAC) nel luglio 1996 ha pubblicato un parere in forza del quale non poteva essere escluso che la BSE potesse trasmettersi anche agli ovini ed eventualmente essere diagnosticata erroneamente come scrapia. In tale situazione e in mancanza di una pertinente normativa comunitaria, il governo italiano sarebbe stato autorizzato ad adottare misure transitorie. Queste ultime sarebbero state, a quanto pare, anche proporzionate, poiché non

49. L'art. 28 CE vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. Misura di effetto equivalente è qualsiasi misura che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari⁸. L'obbligo di presentare una dichiarazione TSE in aggiunta ad un certificato sanitario ai sensi della direttiva 91/68, rende più gravosa l'importazione di ovini in Italia e rappresenta pertanto una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione vietata ai sensi dell'art. 28 CE.

8 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5); sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 11).

ii) Giustificazione

50. Quanto sopra solleva la questione se la normativa in discussione sia giustificata ai sensi dell'art. 30 CE. Secondo quanto disposto nel preambolo, l'ordinanza del 26 dicembre 1996 era finalizzata alla tutela contro la BSE. Tendeva perciò a proteggere la salute e la vita delle persone e degli animali. L'art. 30 CE sostanzialmente riconosce la legittimità di tale motivo di giustificazione.

51. Secondo consolidata giurisprudenza, allorché direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale e umana e approntano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, è escluso il ricorso ai motivi di giustificazione dell'art. 30 CE. I controlli appropriati vanno allora effettuati e i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalle direttive di armonizzazione⁹. Sono direttive di questo genere, secondo l'ordinanza di rinvio, le direttive 89/662, 90/425 e 91/68.

52. Come sopra esposto, la direttiva 89/662 non è applicabile al presente caso

in quanto disciplina i controlli veterinari per i prodotti animali e i prodotti di origine animale, ma non gli scambi di ovini vivi.

53. I controlli veterinari e zootecnici negli scambi di animali vivi sono sostanzialmente disciplinati nella direttiva 90/425. La direttiva non prevede il rilascio di una dichiarazione TSE, richiesta invece dall'Italia. Come ha affermato l'avvocato generale Mischo nelle conclusioni rassegnate nella causa *National Farmers' Union*, la direttiva 90/425 predispone soltanto le procedure secondo le quali devono essere adottate le normative necessarie per la tutela della salute, ma non disciplina, di per sé, queste ultime¹⁰. La direttiva 90/425 non esclude quindi l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure a tutela della salute. Tuttavia l'art. 10 della direttiva subordina l'adozione di misure di tutela a determinate condizioni.

54. In materia di scambi di ovini occorre inoltre tener conto della direttiva 91/68. Vero è che, per gli animali da allevamento e da riproduzione, l'art. 6, lett. b), punto i, terzo trattino, pone tra l'altro la condizione che debbano provenire da un'azienda in cui da almeno due anni non sia stato accertato alcun caso di scrapia. In tal modo viene disciplinata la tutela contro i pericoli derivanti dalla scrapia per gli animali da allevamento e da riproduzione. Tuttavia,

9 — Sentenze 5 ottobre 1977, causa 5/77, *Tedeschi* (Racc. pag. 1555, punto 35); 8 novembre 1979, causa 251/78, *Denkavit Futtermittel* (Racc. pag. 3369, punto 14); 26 maggio 1993, causa C-52/92, *Commissione/Portogallo* (Racc. pag. I-2961, punto 17), e 25 marzo 1999, causa C-112/97, *Commissione/Italia* (Racc. pag. I-1821, punto 54).

10 — Conclusioni dell'avvocato generale Mischo presentate il 2 luglio 2002, causa C-241/01, *National Farmers' Union* (Racc. 2002, pag. I-9082, paragrafo 87).

per gli animali da macello e da ingrasso, oggetto del caso di specie, non esistono disposizioni simili. Occorre pertanto ritenere che, per quanto riguarda gli ovini da macello e da ingrasso, nemmeno la direttiva 91/68 armonizza le misure necessarie per la tutela della salute contro i pericoli derivanti dalla scrapia. Anche con riferimento a questa direttiva, pertanto, gli Stati membri sono liberi di adottare misure di tutela. In ogni caso anche l'art. 10 della direttiva 91/68 stabilisce, tramite il richiamo dell'art. 10 della direttiva 90/425, determinate condizioni per l'adozione di misure di tutela.

55. Provvedimenti di tutela comunitari contro i pericoli derivanti dalla scrapia vennero presi inizialmente con la decisione della Commissione 30 luglio 1997, 97/534/CE, sul divieto di utilizzare materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili¹¹. In un primo momento la sua entrata in vigore venne rinviata a causa di difficoltà politiche e infine non entrò affatto in vigore. La stessa venne sostituita con la decisione della Commissione 29 giugno 2000, 2000/418/CE, che disciplina l'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili e modifica la decisione 94/474/CE¹², che entrò in vigore il 30 giugno 2000. Il 23 aprile 1998 la Commissione adottò inoltre la decisione 98/272/CE, relativa alla sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e recante modifica della decisione 94/474/CE¹³, entrata in vigore il 1° maggio 1998.

11 — GU L 216, pag. 95.

12 — GU L 158, pag. 76.

13 — GU L 122, pag. 59.

56. A questo stadio dell'analisi occorre pertanto ritenere che, in mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario delle misure di tutela contro i pericoli derivanti dalla scrapia per gli animali da macello e da ingrasso, al momento dell'adozione delle misure da parte dell'Italia gli Stati membri erano autorizzati a prendere misure restrittive della libera circolazione delle merci, giustificate dall'esigenza di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Tuttavia dovevano essere rispettate le condizioni di cui all'art. 10 della direttiva 90/425.

iii) Applicabilità dell'art. 10 della direttiva 90/425

57. Contro l'applicazione, al caso di specie, dell'art. 10 della direttiva 90/425 vengono sollevate due obiezioni. Da un lato, la ILCO eccepisce che il suddetto articolo non sarebbe applicabile alle situazioni in cui uno Stato membro di destinazione non abbia adottato alcuna misura cautelare per la tutela del proprio patrimonio zootecnico, ma voglia prendere misure di tutela contro pericoli esistenti in altri Stati membri. D'altro lato, si fa notare che l'art. 10 della direttiva 90/425 testualmente presuppone il manifestarsi di una malattia. La scrapia non costituirebbe però una nuova malattia. Sarebbero nuove soltanto le conoscenze relative ai pericoli che da essa possono derivare.

58. Occorre concordare con la ILCO che l'art. 10 della direttiva 90/425, stante il suo tenore, non è applicabile al caso di specie. Il n. 1 richiede o che siano scoppiate malattie nello Stato membro di spedizione, oppure che esse siano state accertate in occasione di controlli di animali importati. Nessuna delle due ipotesi è integrata nella fattispecie oggetto di causa. Con riferimento alle consegne di animali tra Lennox e la ILCO, l'Italia non è lo Stato membro di spedizione, bensì lo Stato membro di destinazione; inoltre la misura non è stata adottata a seguito di un controllo degli animali importati, ma, indipendentemente da ciò, come pura precauzione.

59. In ordine alla parallela disposizione dell'art. 9 della direttiva 89/662, la Corte ha dichiarato che uno Stato membro può vietare l'importazione di teste di bovini contenenti materiale che presenta rischi con riguardo all'encefalopatia spongiforme bovina, in quanto provvedimento cautelare di salvaguardia¹⁴. Anche in quel caso si trattava di un comportamento dello Stato membro di destinazione e non dello Stato membro di spedizione e la misura non venne presa, anche in quel caso, a seguito di un controllo, ma per motivi precauzionali. La fattispecie decisa dalla Corte è perciò paragonabile a quella oggetto di causa. Le obiezioni sollevate dalla ILCO non contrastano quindi, secondo la giurisprudenza, con l'applicazione dell'art. 10 della direttiva 90/425.

60. Resta da verificare se l'applicabilità dell'art. 10 sia impedita dal fatto che la

scrapia non è una malattia nuova, ma nota da circa tre secoli. La scrapia fa parte delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, come la BSE bovina e la malattia di Creutzfeld-Jakob negli uomini¹⁵. Dal 1993 esiste per la scrapia un obbligo di notifica in forza della direttiva 91/68. Nuova è soltanto la scoperta del fatto che non si possa escludere che la BSE si trasmetta anche agli ovini. Inoltre ad oggi non è possibile distinguere la scrapia dalla BSE con l'aiuto dei tests veloci¹⁶.

61. La Corte ha però già stabilito che l'esistenza di nuove conoscenze sui pericoli derivanti da una malattia nota da tempo è equiparabile al manifestarsi di una nuova malattia. Essa autorizza ad adottare misure di tutela ai sensi della direttiva 90/425¹⁷. Pertanto, nel presente caso, anche di fronte a tale obiezione l'applicabilità dell'art. 10 della direttiva non viene meno.

62. Tale conclusione è in armonia con la prassi legislativa e la giurisprudenza finora esistenti. La Commissione, in mancanza di

15 — V. il Vademecum per la BSE, terza edizione 1998, punto 6, scaricabile dalla pagina Internet della Direzione Generale per la Salute e la Tutela dei consumatori della Commissione: www.europa/comm/dgs/health_consumer/index_de.htm.

16 — V. l'introduzione del citato Comunicato stampa 01/352 «Domande e risposte sulla TSE negli ovini e nei caprini» della Commissione 7 novembre 2001, scaricabile dalla pagina Internet della Direzione Generale per la Salute e la Tutela dei consumatori della Commissione, www.europa/comm/dgs/health_consumer/index_de.htm.

17 — Sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2263, punto 53).

14 — Sentenza 5 dicembre 2000, causa C-477/98, Eurostock (Racc. pag. I-10695, punto 79).

un fondamento specifico, ha fondato le proprie diverse misure di tutela contro i pericoli derivanti dalla BSE sul fondamento giuridico dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 e la Corte ha confermato la legittimità di dette misure¹⁸.

a misure di tutela nazionali contro i pericoli per la salute e la vita delle persone e degli animali derivanti da casi di scrapia manifestatisi in altri Stati membri.

iv) Sussistenza dei presupposti di cui all'art. 10 della direttiva 90/425

63. Questa prassi risulta anche giustificata. Con l'emanazione delle direttive 64/432/CEE¹⁹, 90/425 e 91/68 il legislatore comunitario intendeva disciplinare in modo ampio e completo gli scambi intracomunitari di animali vivi nonché i controlli veterinari e i certificati sanitari necessari a tal fine. Questo scopo normativo e la contemporanea mancanza di una disciplina specifica per contrastare il pericolo per la salute delle persone e degli animali derivante dalla scrapia, fanno propendere per l'applicazione della norma di cui all'art. 10 della direttiva 90/425 anche ad una misura come la dichiarazione TSE richiesta nella fattispecie in oggetto.

65. Occorre ora verificare se nell'adozione della misura italiana siano state rispettate le condizioni di cui all'art. 10 della direttiva 90/425. Dal punto di vista formale è innanzi tutto necessario che si tratti di una misura transitoria.

64. Di conseguenza occorre concludere che l'art. 10 della direttiva 90/425 è applicabile

66. Dal preambolo dell'ordinanza del 24 dicembre 1996 risulta che la medesima era stata adottata in attesa di misure comunitarie. Nella lettera del governo italiano del 24 luglio 1997, prodotta dalla Commissione, si sottolineava che la misura era stata presa soltanto perché non esisteva una corrispondente normativa comunitaria e che la stessa avrebbe dovuto valere solo transitoriamente, fino all'adozione di una disciplina comunitaria. Il legislatore italiano ha mantenuto l'impegno, poiché la misura venne revocata il 15 giugno 1998, dopo che la Commissione aveva emanato la decisione 98/272/CE, entrata in vigore il 1° maggio 1998. Si è trattato quindi di una misura transitoria.

18 — Sentenze nella causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (citata alla nota 17), e 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211), aventi ad oggetto la decisione della Commissione 96/239/CEE, nonché sentenza 26 maggio 1993, causa C-52/92, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-2961), avente ad oggetto la decisione della Commissione 91/237/CEE.

19 — Direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina (GU n. 121, pag. 1977).

67. La misura avrebbe dovuto inoltre essere immediatamente comunicata alla Commissione e agli altri Stati membri. La Commissione ha confermato di essere stata informata dall'Italia il 10 gennaio 1997. L'Italia, come riportato nella sua nota del 24 luglio 1997, che la Commissione ha allegato alle proprie osservazioni, ha notificato la misura anche agli Stati membri interessati. Il governo del Regno Unito ha confermato che la misura gli è stata notificata. Si deve di conseguenza ritenere che le condizioni formali di cui all'art. 10 della direttiva 90/425 siano stati osservate.

68. La misura sarebbe stata poi legittima soltanto se gravi motivi di tutela della salute delle persone e degli animali ne avessero giustificato l'adozione. Questa formulazione è effettivamente restrittiva rispetto a quella contenuta nell'art. 30 CE. In essa si richiede soltanto che la normativa sia finalizzata alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Tale differenza dipenderebbe dal fatto che l'art. 10 costituisce una concreta attuazione dell'art. 30 CE nell'ambito della direttiva 90/425. In generale le direttive 90/425 e 91/68 dispongono quali siano i certificati da predisporre per gli scambi intracomunitari di ovini. Misure di tutela ulteriori, che limitino gli scambi di ovini, necessitano perciò di una giustificazione che oltrepassi la disposizione generale di cui all'art. 30 CE, e che consista nell'esistenza di gravi motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali.

69. La questione è di sapere se la misura italiana fosse giustificata dall'esistenza di gravi motivi di tutela della salute delle persone e degli animali. Secondo quanto disposto nel preambolo, l'ordinanza era giustificata dal crescente numero di casi di BSE nel Regno Unito, in Francia, in Portogallo e in Irlanda e dal piano francese di eradicazione e sorveglianza della malattia.

70. È vero che, sulla base delle attuali conoscenze, si deve ritenere che la scrapia non si trasmetta all'uomo. Ciò perché se si trasmettesse, dato il lungo tempo ormai trascorso da quando essa è comparsa, avrebbe dovuto già da parecchio manifestarsi nell'uomo²⁰. Ma le dichiarazioni del SEAC del 20 marzo 1996, secondo cui non si può escludere che la BSE si trasmetta anche all'uomo, e del 10 luglio 1996, secondo cui non si può nemmeno escludere che la BSE possa trasmettersi anche agli ovini, lasciano supporre che anche dalla scrapia possa derivare un rischio per la salute umana e perciò che l'adozione di misure cautelari sia giustificata²¹. Per tali ragioni le misure prese tra la fine del 1996 e l'inizio del 1997, sulla base di gravi motivi di tutela della salute delle persone e degli animali contro i pericoli derivanti dalla scrapia sono da ritenersi giustificate.

71. La misura italiana era infine giustificata soltanto se era conforme ai principi

20 — Vademecum sulla BSE (citato alla nota 15), punto 14.

21 — V. il Comunicato stampa della Commissione 7 novembre 2001 (citato alla nota 16), sub B.

generali del diritto, vale a dire, in particolare, se era proporzionata. Il requisito costituito da un certificato da cui risulti che gli animali provengono da un'azienda nella quale non si sono verificati negli ultimi sei anni casi di TSE, è idoneo a proteggere la salute delle persone dai pericoli derivanti dalla scrapia. La questione è di sapere se la misura sia andata oltre quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo che si prefiggeva.

72. A riguardo occorre innanzi tutto osservare che la misura concerneva soltanto animali provenienti dal Regno Unito, dalla Francia, dal Portogallo e dall'Irlanda. Come risulta dall'elenco della legislazione emanata in materia di BSE, pubblicato dalla Commissione²², per questi quattro Stati membri — e ad oggi soltanto per loro — sono state adottate decisioni della Commissione che approvavano le misure per l'eradicazione dell'ecefalopatia spongiforme bovina²³. Da ciò risulta evidente che la BSE si manifestava con più frequenza nei suddetti quattro Stati membri. Si deve quindi constatare che la misura italiana si riferiva soltanto agli ovini provenienti dagli Stati membri più colpiti dalla BSE.

73. Occorre inoltre osservare che la misura non introduceva alcun divieto assoluto, ma richiedeva soltanto il rilascio di una dichiara-

zione TSE. Dagli atti del procedimento non risulta che fosse impossibile, all'epoca, presentare una tale dichiarazione. Al contrario, lo scambio di documenti fra le parti della causa principale, in particolare il certificato del veterinario di Lennox del 14 luglio 1997 e il fax inviato nello stesso giorno da Lennox alla ILCO²⁴, conferma che una tale dichiarazione avrebbe potuto essere rilasciata da un veterinario incaricato da Lennox. Ciò è confermato anche dal certificato rilasciato dalle autorità inglesi il 5 luglio 1997, che la ILCO ha allegato agli atti²⁵. Al punto 7 di tale documento viene rilasciata, con riferimento alla carne ovina, proprio la dichiarazione richiesta dalla legislazione italiana per gli ovini vivi. Anche sotto questo aspetto dunque la misura non è stata sproporzionata, in particolare non ha reso impossibile l'importazione di ovini dal Regno Unito.

74. Con riferimento al periodo di sei anni, durante il quale non doveva essere manifestato alcun caso di TSE, occorre notare che, ai sensi dell'art. 6, lett. b), punto i, terzo trattino, della direttiva 91/68, nel commercio di ovini da allevamento e da riproduzione va certificato che nell'azienda da cui provengono gli animali non si sia manifestato alcun caso di scrapia da almeno due anni. La misura italiana, nello stabilire un termine di sei anni, è andata evidentemente oltre. Detto termine tuttavia non eccede i limiti comunitari. Il nono 'considerando' della fondamentale decisione della Com-

22 — Scaricabile dalla pagina Internet della Direzione generale per la Salute e la Tutela dei consumatori della Commissione.

23 — Si tratta delle decisioni 20 giugno 1996, 96/381/CE, per il Portogallo; 24 giugno 1996, 96/385/CE, per il Regno Unito; 16 dicembre 1996, 97/18/CE, per la Francia, e 12 maggio 1997, 97/312/CE, per l'Irlanda.

24 — Allegato alle osservazioni della ILCO, pagg. 30 e 31.

25 — V. pag. 36 del documento allegato dalla ILCO alle proprie osservazioni.

missione 27 luglio 1994, 94/474/CEE, che stabilisce misure di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina ed abroga le decisioni 89/469/CEE e 90/200/CEE²⁶, afferma che il comitato scientifico veterinario ha raccomandato di consentire la commercializzazione di carni bovine non disossate provenienti dal Regno Unito soltanto se originarie di allevamenti nei quali non sono stati registrati casi di BSE nei sei anni precedenti. Di conseguenza l'art. 4 della decisione 94/474 richiede che il certificato sanitario sia integrato dalla dichiarazione: «Carni bovine fresche ottenute da animali che sono sempre [rimasti] in aziende nelle quali nessun caso di BSE è stato confermato nel corso dei sei anni precedenti». Considerato il parallelismo fra la normativa italiana qui in esame e la decisione 94/474 e tenuto conto della notevole incertezza circa la trasmissibilità della BSE agli ovini e all'uomo, nonché la difficile distinguibilità della BSE dalla scrapie, la previsione di una barriera temporale di sei anni da parte del legislatore italiano non risulta sproporzionata.

75. Limitare la misura al solo materiale a rischio, come ha proposto Lennox in udienza, non sembra essere un'alternativa, meno incisiva, alla normativa italiana in questione. Una limitazione del genere non avrebbe infatti la medesima efficacia di una normativa concernente gli ovini in generale. Stante la notevole incertezza sulla possibilità di trasmissione della BSE nel 1996/1997, ritengo che non possa essere considerato sproporzionato il fatto che il legislatore italiano, dati i potenziali rile-

vanti pericoli, abbia deciso di estendere la normativa all'importazione degli ovini in generale.

76. La suddetta conclusione corrisponde al fondamentale principio di diritto comunitario per cui in materia di tutela della salute umana occorre sempre garantire un elevato livello di protezione. Ciò è espresso nell'art. 152, primo comma, CE. Per il diritto comunitario è inoltre basilare il principio di precauzione, espresso negli artt. 6 e 174 CE.

77. Si deve perciò ritenere che la misura italiana, benché costituisse una limitazione della libera circolazione delle merci, era tuttavia giustificata da gravi motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali. Spetta al giudice nazionale valutare eventualmente quali conseguenze giuridiche comporti, in questa situazione, il rifiuto del governo inglese di rilasciare il certificato sanitario contenente una dichiarazione TSE, richiesto da Lennox.

78. La prima parte della seconda questione va quindi così risolta: gli artt. 28-30, 152, 6 e 174 CE, nonché le direttive 90/425 e 91/68 devono essere interpretati nel senso che, nel luglio 1997, essi non ostavano a una normativa nazionale che, oltre ai certificati sanitari di cui alla direttiva 91/68, richiedeva un ulteriore certificato

²⁶ — GU L 194, pag. 96.

che attestasse che gli animali provenivano da un'azienda indenne da TSE da sei anni.

diritto di un altro Stato membro qualora sia incompatibile con la normativa comunitaria. Le parti della causa principale fondano questa tesi sulle sentenze pronunciate nelle cause *Schlachtpluimvee* e *Unilever*²⁷.

2) Applicabilità del diritto di un altro Stato membro, contrastante con il diritto comunitario

b) Valutazione

79. La seconda parte della seconda questione viene sottoposta alla Corte per il solo caso in cui si ritenga che il requisito del rilascio di una dichiarazione TSE sia incompatibile con il diritto comunitario. Poiché le disposizioni italiane sono conformi al diritto comunitario, l'analisi di tale questione è, a rigore, superflua. Di seguito prenderò posizione su di essa soltanto in via subordinata, per il caso in cui la Corte non dovesse accogliere la soluzione sopra indicata.

80. Il giudice del rinvio desidera sapere se l'autorità giudiziaria di uno Stato membro, nell'accertare gli obblighi di diritto civile nascenti da un contratto, debba disapplicare una disposizione di un altro Stato membro contrastante con il diritto comunitario.

a) Argomenti delle parti

81. *Lennox* e la *ILCO* sostengono che un giudice nazionale debba disapplicare il

82. Secondo consolidata giurisprudenza, il giudice deve disapplicare le norme del proprio ordinamento che sono incompatibili con il diritto comunitario. A quanto consta, la giurisprudenza si è tuttavia occupata sino ad oggi sempre di casi di conflitto tra il diritto comunitario e il diritto dello Stato di appartenenza del giudice avanti al quale la controversia era sorta. Il presente caso si differenzia da questi ultimi poiché riguarda un conflitto tra il diritto comunitario e il diritto di uno Stato membro diverso da quello ove è pendente la controversia. Si pone dunque la questione di sapere se il primato del diritto comunitario valga anche con riferimento all'applicazione del diritto straniero, con la conseguenza che quest'ultimo deve essere disapplicato qualora contrasti con il primo.

83. Il fatto di dover applicare il diritto straniero con le conseguenti normali difficoltà di comprensione e di interpretazione delle relative norme, non deve però dar

27 — Sentenze 28 marzo 1985, causa 96/84, *Vereniging Schlachtpluimvee* (Racc. pag. 1157), e 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever* (Racc. pag. I-7535).

luogo a un risultato che possa pregiudicare il primato del diritto comunitario. Il conflitto con norme giuridiche straniere caratterizza casi di diritto internazionale privato, con la sola conseguenza che il giudice dello Stato nel quale è sorta la controversia applica le norme di un altro Stato. Nella causa principale il giudice inglese applica il diritto italiano. A partire dalla sentenza pronunciata nella causa *Granital*²⁸ non è più in discussione il fatto che tutti i giudici italiani, e non soltanto la Corte Costituzionale, sono tenuti a disapplicare il diritto italiano qualora sia incompatibile con il diritto comunitario. Non sussiste alcun motivo per cui il giudice inglese non debba fare altrettanto, quando applica il diritto italiano.

84. Questa conseguenza desunta dai compiti del giudice è rafforzata dalla considerazione che in tal modo si garantisce al meglio il primato del diritto comunitario. Tanto nell'ordinamento giuridico inglese, quanto in quello italiano vige il primato del diritto comunitario. Gli atti giuridici contrastanti con il diritto comunitario sono inapplicabili. Il diritto non perde il proprio legame con il diritto comunitario per il fatto di essere applicato da un giudice di un altro Stato membro.

85. Occorre inoltre osservare che il giudice inglese è tenuto, ai sensi del proprio

ordinamento, a disapplicare gli atti giuridici contrari al diritto comunitario. Qualora egli non disapplicasse una norma italiana contrastante col diritto comunitario, la sua sentenza violerebbe il diritto comunitario e configurerebbe un inadempimento del Trattato da parte del Regno Unito.

86. Solo per completezza occorre segnalare che la questione in esame non necessita di una «particolare vigilanza» da parte della Corte ai sensi della giurisprudenza *Foglia/Novello*²⁹. Non sussistono motivi che potrebbero indurre la Corte a valutare con riserva le disposizioni nazionali di uno Stato membro diverso da quello al quale il giudice di rinvio appartiene, problema che si pone nella causa *der Weduwe*, ancora pendente³⁰.

87. Sulla base di queste considerazioni, la seconda parte della questione va quindi risolta nel senso che il giudice nazionale in un procedimento civile tra l'esportatore e l'importatore, avente ad oggetto i reciproci obblighi contrattuali relativi all'importazione di pecore, deve disapplicare una disposizione del diritto nazionale dello Stato di destinazione, ai sensi della quale il certificato sanitario di accompagnamento deve includere una dichiarazione TSE, qualora tale disposizione sia incompatibile con il diritto comunitario, soluzione che però non è necessaria nel presente caso.

28 — Sentenza n. 170, 8 giugno 1984 (Giurisprudenza costituzionale, 1984, I, pag. 1098). Successivamente confermata nelle sentenze n. 389, 11 luglio 1989 (Giurisprudenza costituzionale, 1989, I, pag. 1757); n. 1698, 18 aprile 1991 (Giurisprudenza costituzionale, 1991, I, pag. 1409), e n. 285, 16 giugno 1993 (Giurisprudenza costituzionale, 1993, I, pag. 2026).

29 — Sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, *Foglia/Novello* (Racc. pag. 3045, punto 30).

30 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Léger presentate il 23 aprile 2002, sentenza 10 dicembre 2002, causa C-153/00, *der Weduwe* (Racc. 2002, pagg. I-11319 e I-11321, paragrafo 34).

VII — Conclusione

88. Sulla base di quanto sopra esposto, è superfluo risolvere le questioni 1 b) e 2 b), sottoposte alla Corte in via subordinata. Propongo quindi di risolvere le altre questioni della High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court nel seguente modo:

- «1) Nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro e le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo, il requisito di cui all'art. 9 della direttiva 91/68/CEE è soddisfatto anche qualora il certificato sanitario di accompagnamento non sia conforme al modello I, quale previsto nell'allegato E della detta direttiva, bensì conforme al modello II.
- 2) Nel caso in cui una partita di pecore venga esportata da uno Stato membro ad un altro, le pecore siano destinate ad essere macellate al loro arrivo, e il certificato sanitario di accompagnamento sia conforme al modello II, va disapplicata la normativa nazionale che considera l'importazione illegittima in quanto il certificato non è conforme al modello I.
- 3) Gli artt. 28-30, 152, 6 e 174 CE, nonché le direttive 90/425/CEE e 91/68/CEE devono essere interpretati nel senso che, nel luglio 1997, essi non ostavano ad una normativa nazionale la quale, oltre ai certificati sanitari di cui alla direttiva 91/68, richiedeva un ulteriore certificato che attestasse che gli animali provenivano da un'azienda indenne da TSE da sei anni».