

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. POIARES MADURO
presentate il 2 dicembre 2004¹

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (tribunale commerciale dei Paesi Bassi), è sorta nell'ambito di due procedimenti di appello interposti dal sig. Tempelman e dai coniugi Van Schaijk contro il Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (direttore del servizio governativo per il controllo delle carni e del bestiame; in prosieguo: l'«RVV»). Entrambe le cause sono sorte in conseguenza dell'apparizione di un focolaio di afta epizootica (in prosieguo: l'«afta») nel 2001 e riguardano le misure di abbattimento preventivo disposte dalle autorità olandesi. Il giudice del rinvio non è sicuro che i provvedimenti controversi nelle cause principali siano stati presi in conformità al diritto comunitario e solleva alcune questioni circa il potere discrezionale degli Stati membri di decidere misure di sradicamento che sembrano eccedere i provvedimenti espressamente previsti dalla direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'«afta epizootica»².

I — Normativa comunitaria di riferimento

2. La normativa comunitaria rilevante nelle cause in esame comprendeva, all'epoca dei fatti, i seguenti strumenti normativi: la direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE³, la direttiva 85/511 come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE⁴ e la decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'«afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511»⁵.

3 — Relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29; in prosieguo: la «direttiva 90/425»).

4 — Direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE, recante modifica della direttiva 85/511/CEE, della direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina e della direttiva 72/462/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche o di prodotti a base di carne in provenienza dai paesi terzi (GU L 224, pag. 13; in prosieguo: la «direttiva 90/423»).

5 — GU L 88, pag. 21. Modificata con decisione del Consiglio 5 aprile 2001, 2001/279/CE (GU L 96, pag. 19).

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — GU L 315, pag. 11 (in prosieguo: la «direttiva 85/511»). Tale direttiva è stata abrogata dalla direttiva del Consiglio 29 settembre 2003, 2003/85/CE (GU L 306, pag. 1).

3. L'art. 10 della direttiva 90/425, per quanto rileva ai fini della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, così dispone:

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

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

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

In attesa delle misure che dovranno essere prese in conformità del paragrafo 4, lo Stato membro destinatario può, per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o di salute

animale, adottare provvedimenti cautelari nei confronti delle aziende, dei centri e degli organismi interessati o, in caso di epizootia, nei confronti della zona di protezione prevista dalla normativa comunitaria.

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

(...)

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

4. Gli artt. 1, 2, 4, 5 e 13 della direttiva 85/511, come modificata dalla direttiva 90/423, si leggono come segue:

«Articolo 1

- sul quale la presenza della malattia sia stata ufficialmente constatata mediante esame di laboratorio;

La presente direttiva stabilisce le misure comunitarie di lotta da applicare in caso di apparizione di focolai di afta epizootica, indipendentemente dal tipo di virus in causa.

Articolo 2

- (d) animale sospetto di essere infetto da afta epizootica: qualsiasi animale delle specie sensibili che presenti sintomi clinici o lesioni post mortem tali da far sospettare in modo fondato la presenza di afta epizootica;

Ai fini della presente direttiva (...) si intende per:

- (e) animale sospetto di essere contaminato: ogni animale delle specie sensibili che, in base alle informazioni epizootologiche raccolte, possa essere stato esposto direttamente o indirettamente al contatto del virus dell'afta.

(...)

- (c) animale infetto da afta epizootica: ogni animale delle specie sensibili:

Articolo 4

- sul quale siano stati constatati sintomi clinici o lesioni post mortem riconducibili all'afta epizootica,

ovvero

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora in un'azienda si trovino uno o più animali sospetti di essere infetti da afta epizootica o sospetti di esserne contaminati, si faccia immediatamente ricorso ai mezzi d'indagine ufficiali atti a confermare o ad

escludere la presenza della malattia e, in particolare, che il veterinario ufficiale effettui o faccia effettuare adeguati prelievi in vista degli esami di laboratorio.

— siano vietate, salvo autorizzazione rilasciata dall'autorità competente, l'entrata nell'azienda e l'uscita dall'azienda di animali di altre specie;

Appena il sospetto è stato notificato, l'autorità competente dispone che l'azienda sia sottoposta a sorveglianza ufficiale e ordina, in particolare, che:

— sia vietata, salvo autorizzazione rilasciata dall'autorità competente, l'uscita dall'azienda di carni o carcasse di animali delle specie sensibili, nonché di alimenti per animali, di utensili, di oggetti o altre materie, quali lane o rifiuti, che possano trasmettere l'afta epizootica;

— si proceda al censimento di tutte le categorie animali delle specie sensibili, precisando per ciascuna di esse il numero di animali già morti, infetti o suscettibili di essere infetti o contaminati; il censimento deve essere aggiornato per tener conto anche degli animali nati o morti durante il periodo di sospetto; i dati di tale censimento debbono essere esibiti a richiesta e possono essere controllati ad ogni visita;

(...)

2. L'autorità competente può estendere le misure di cui al paragrafo 1 alle aziende situate nelle immediate vicinanze qualora il loro impianto, la configurazione dei luoghi o i contatti con gli animali dell'azienda in cui si sospetta la presenza della malattia lascino temere l'eventualità di una contaminazione.

— tutti gli animali delle specie sensibili dell'azienda siano trattenuti nei loro locali di stabulazione, o confinati in altri luoghi che ne permettano l'isolamento;

(...)

Articolo 5

— siano vietate l'entrata nell'azienda e l'uscita dall'azienda di animali delle specie sensibili;

Gli Stati membri provvedono affinché, una volta confermata la presenza in un'azienda di

uno o più degli animali di cui all'articolo 2, lettera c), l'autorità competente ordina che:

1) il veterinario ufficiale effettui o faccia effettuare adeguati prelevamenti per gli esami di laboratorio previsti nell'allegato, qualora detti prelevamenti ed esami non siano stati effettuati nel periodo di sospetto conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma;

4) l'autorità competente può estendere le misure di cui al punto 1 alle aziende situate nelle immediate vicinanze qualora il loro impianto, la configurazione dei luoghi o i contatti con gli animali dell'azienda dove la malattia è stata accertata lascino temere l'eventualità di una contaminazione.

(...)

2) l'autorità competente, oltre alle misure enumerate all'articolo 4, paragrafo 1, ordina senza indugio che:

Articolo 13

1. Gli Stati membri provvedono affinché:

— tutti gli animali delle specie sensibili dell'azienda siano abbattuti in loco, sotto controllo ufficiale ed in modo da evitare ogni rischio di diffusione del virus dell'afta epizootica;

— sia vietato l'impiego di vaccini antiaftosi,

— dopo l'abbattimento, le carcasse degli animali di cui sopra siano distrutte sotto controllo ufficiale, in modo da evitare ogni rischio di diffusione del virus dell'afta epizootica;

(...)

(...)

3. Nonostante le disposizioni del paragrafo 1 concernenti l'impiego del vaccino antiaftoso, può essere deciso di effettuare una vaccinazione d'emergenza secondo modalità tecniche che garantiscano la totale immunità degli animali se sia stata confermata la presenza di

afta epizootica ed essa minacci di propagarsi. In tal caso, le misure da prendere riguardano in particolare gli elementi seguenti:

— limiti della zona geografica in cui deve essere attuata la vaccinazione d'emergenza;

— specie e età degli animali da vaccinare;

— durata della campagna di vaccinazione;

— regime d'immobilizzazione applicabile in modo specifico agli animali vaccinati ed ai loro prodotti;

— identificazione e registrazione particolari degli animali vaccinati;

— altri aspetti relativi alla situazione di emergenza.

che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 16, in collaborazione con lo Stato membro interessato. Tale decisione tiene conto in particolare del grado di concentrazione degli animali in determinate regioni e della necessità di proteggere razze specifiche.

Tuttavia, in deroga al primo comma, la decisione di effettuare una vaccinazione di emergenza intorno ad un focolaio può essere presa dallo Stato membro interessato, previa notifica alla Commissione, purché non siano compromessi gli interessi fondamentali della Comunità. Questa decisione verrà immediatamente riesaminata nell'ambito del comitato veterinario permanente, secondo la procedura prevista all'articolo 16».

5. Gli artt. 1 e 2 della decisione della Commissione 2001/246/CE, che è stata adottata sulla base dell'art. 10 della direttiva 90/425 e dell'art. 13 della direttiva 85/511, così dispongono:

«Articolo 1

Ai fini della presente decisione si applicano le definizioni seguenti:

La decisione di effettuare una vaccinazione d'emergenza viene presa dalla Commissione

1. Per "abbattimento preventivo" si intende l'abbattimento degli animali

sensibili detenuti nelle aziende situate entro un certo raggio dalle aziende sottoposte alle restrizioni stabilite agli articoli 4 o 5 della direttiva 85/511/CEE.

sario a ridurre efficacemente la diffusione del virus mediante immunizzazione per almeno uno dei seguenti motivi:

Esso ha come obiettivo la rapida riduzione del numero di animali delle specie sensibili in una zona infetta.

— limitazioni nell'esecuzione degli abbattimenti degli animali delle specie sensibili in conformità alle disposizioni della direttiva 93/119/CEE del Consiglio,

2. Per "vaccinazione soppressiva" si intende la vaccinazione d'emergenza degli animali delle specie sensibili di determinate aziende situate in una zona definita, la cosiddetta zona di vaccinazione; tale vaccinazione è effettuata esclusivamente in combinazione con l'abbattimento preventivo descritto al paragrafo 1.

— limitazioni delle capacità esistenti di distruzione delle carcasse in conformità con l'art. 5, paragrafo 2, secondo trattino, della direttiva 85/511/CEE.

Articolo 2

Essa ha come obiettivo la rapida riduzione della carica virale e del rischio di diffusione del virus oltre il perimetro della zona, senza ritardare l'abbattimento preventivo.

1. Fatta salva la direttiva 85/511/CEE del Consiglio, in particolare gli articoli 4, 5 e 9, i Paesi Bassi possono decidere di ricorrere alla vaccinazione soppressiva alle condizioni stabilite nell'allegato.

Essa è effettuata unicamente quando l'abbattimento preventivo degli animali delle specie sensibili deve essere ritardato per un periodo di tempo stimato superiore al tempo neces-

2. Prima di procedere alle misure di cui al paragrafo 1, i Paesi Bassi provvedono affinché gli Stati membri e la Commissione siano informati ufficialmente dei dati concernenti

la delimitazione geografica e amministrativa della zona di vaccinazione, il numero di aziende interessate, la data di inizio e di conclusione della vaccinazione e il motivo per cui tale misura è stata presa.

Successivamente i Paesi Bassi provvedono affinché i dati presentati conformemente al primo comma siano completati senza ritardo ingiustificato dalle informazioni concernenti l'abbattimento degli animali vaccinati, segnatamente il numero di animali abbattuti, il numero di aziende interessate, la data in cui gli abbattimenti sono stati ultimati e le modifiche delle restrizioni vigenti nelle zone in questione».

II — Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

6. I coniugi Van Schaijk conducevano un'azienda dedita all'allevamento biodinamico del bestiame nella località di Ravenstein. Con decisione 26 marzo 2001 — un giorno prima che la Commissione adottasse la decisione 2001/246 —, l'RVV li informava che tutti gli animali artiodattili presenti nella loro azienda erano sospettati di aver contratto l'afta e di conseguenza sarebbero stati abbattuti, poiché in un'azienda situata a meno di un chilometro di distanza (772 metri) da quella dei coniugi Van Schaijk si trovavano uno o più animali che facevano sospettare in modo fondato di essere infetti dall'afta. Il 27 marzo i coniugi Van Schaijk presentavano reclamo contro la decisione dell'RVV. Con lettera della stessa data essi

chiedevano un provvedimento ingiuntivo al presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ossia la sospensione della decisione. Tale domanda veniva respinta con decisione 28 marzo 2001 e gli animali artiodattili appartenenti ai coniugi Van Schaijk venivano abbattuti⁶. Con decisione 15 novembre 2001, l'RVV ha respinto il reclamo proposto dai coniugi Van Schaijk contro la decisione 26 marzo 2001. I coniugi Van Schaijk si sono successivamente appellati al College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. Il sig. Tempelman allevava pecore ancora in Wenum, un piccolo centro nelle vicinanze di Oene. Il 3 aprile 2001, il ministro per l'Agricoltura, la Gestione del patrimonio naturale e la Pesca decretava che tutti gli animali artiodattili presenti nella regione di Oene dovevano essere sottoposti a vaccinazione e, successivamente, abbattuti. Venuto a conoscenza delle pecore ancora del sig. Tempelman, l'RVV informava quest'ultimo, in data 23 maggio 2001, che le sue pecore erano sospettate di aver contratto l'afta, poiché nelle vicinanze del luogo in cui si trovavano tali animali erano stati accertati diversi casi di afta. Le pecore ancora sono state abbattute lo stesso giorno. Con lettera 12 giugno 2001 il sig. Tempelman presentava reclamo contro la decisione dell'RVV. Con decisione 15 novembre 2001, l'RVV respingeva il reclamo presentato dal sig. Tempelman. Contro tale decisione il sig. Tempelman si è appellato al College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

6 — Diverse settimane più tardi, da esami di laboratorio effettuati sui campioni di sangue prelevati prima dell'abbattimento, è risultata assente ogni traccia del virus dell'afta negli animali dell'azienda principale, nonché nell'area ad essa circostante compresa nel raggio di un chilometro.

8. Con ordinanza 7 gennaio 2003, il College van Beroep ha respinto l'impugnazione interposta dal sig. Tempelman, se e in quanto fondata sulla normativa nazionale. Nell'ordinanza emessa lo stesso giorno nel procedimento tra i coniugi Van Schaijk e l'RVV, il College van Beroep è giunto ad una conclusione analoga: la normativa nazionale pertinente offriva all'RVV una base giuridica sufficiente per decidere, il 26 marzo 2001, l'abbattimento degli animali dei coniugi Van Schaijk. Tuttavia, esso ha ritenuto che rimanesse da stabilire se le decisioni controverse fossero compatibili con il diritto comunitario.

9. Il College van Beroep ha quindi deciso di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se uno Stato membro possa trarre dal diritto comunitario il potere di decidere l'abbattimento di animali che sono sospettati di essere infetti o contaminati dal virus dell'afta.
- 2) Se la direttiva 85/511/CEE, come modificata dalla direttiva 90/423/CEE, offra agli Stati membri la possibilità di (far) adottare misure nazionali supplementari per la lotta all'afta.
- 3) Quali limiti ponga il diritto comunitario ad uno Stato membro riguardo all'ado-

zione di misure nazionali supplementari, diverse da quelle previste nella direttiva 85/511/CEE, come modificata dalla direttiva 90/423/CEE».

10. Dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte sia il sig. Tempelman che i coniugi Van Schaijk, la Commissione e i governi olandese, ellenico, irlandese, italiano e del Regno Unito. All'udienza del 29 settembre 2004 sono stati sentiti i coniugi Van Schaijk, la Commissione e i governi ellenico, olandese, irlandese e del Regno Unito.

III — Valutazione

11. Nell'ordinanza di rinvio il College van Beroep rileva che la soluzione delle questioni pregiudiziali così formulate può dipendere dall'interpretazione da dare all'art. 10 della direttiva 90/425. Esso ritiene che questo punto non sia completamente chiaro e che ciò possa incidere sull'interpretazione da dare alla direttiva 85/511. Di conseguenza dovrò, in primo luogo, cercare di esplicitare la correlazione tra la direttiva 85/511 e la direttiva 90/425, con particolare riguardo all'art. 10 di quest'ultima. In seguito, procederò ad esaminare ogni singola questione posta dall'organo di rinvio.

A — *La correlazione tra le direttive 90/425 e 85/511*

12. Le direttive 90/425 e 85/511 hanno obiettivi concorrenti. Entrambe riguardano la tutela della salute degli animali alla luce della libera circolazione degli animali e dei prodotti agricoli. La direttiva 90/425 e la direttiva 90/423, che ha modificato la direttiva 85/511, sono state adottate lo stesso giorno ed hanno come fondamento l'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE).

13. Nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, la direttiva 90/425 mira a garantire che i controlli veterinari vengano effettuati soltanto al luogo di partenza e non più alle frontiere, obiettivo che implica un'armonizzazione degli obblighi essenziali relativi alla protezione della salute animale⁷. Per il caso in cui si manifesti una malattia che possa essere fonte di grave rischio per la salute degli animali o delle persone, l'art. 10 della direttiva 90/425 stabilisce un sistema di misure di prevenzione con il fine di impedire la propagazione della malattia. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, gli Stati membri interessati possono o devono immediatamente mettere in atto misure di prevenzione o cautelari. In base all'art. 10, n. 4, la Commissione deve, senza indugio, adottare misure definitive, quali ad esempio, in questo caso specifico, la decisione 2001/246.

14. Quanto agli Stati membri di destinazione o di transito, l'art. 10 stabilisce che essi possono prendere misure di prevenzione previste dalla normativa comunitaria. Per motivi gravi di salvaguardia della sanità pubblica o per esigenze veterinarie, essi possono adottare provvedimenti cautelari, in attesa delle misure che dovranno essere prese dalla Commissione in conformità al n. 4 dello stesso articolo. Nella sentenza pronunciata il 26 maggio 1993 nella causa Commissione/Portogallo, la Corte ha detto esplicitamente che, allorché la Commissione ha adottato una decisione ai sensi dell'art. 10, n. 4, gli Stati membri perdono la competenza ad adottare misure diverse da quelle ivi espressamente previste⁸.

15. L'art. 10, n. 1, secondo comma, riguarda lo Stato membro di spedizione. Esso stabilisce che, nel caso di insorgenza di una malattia, «lo Stato membro di spedizione mette immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria (...) o adotta qualsiasi altra misura che ritenga appropriata».

16. I coniugi Van Schaijk ed il governo olandese suggeriscono interpretazioni diametralmente opposte della congiunzione "o" contenuta in questo comma. Ambedue le interpretazioni sono volte a chiarire se la normativa comunitaria relativa al controllo

7 — V. preambolo della direttiva.

8 — Causa C-52/92 (Racc. pag. I-2961, punto 19). V., inoltre, sentenza 5 luglio 1990, causa C-304/88, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2801, punto 19).

delle malattie degli animali lasci spazio ad un intervento supplementare degli Stati membri e, conseguentemente, incida sul modo in cui deve leggersi la direttiva 85/511 allo scopo di risolvere le questioni pregiudiziali formulate dal College van Beroep.

17. Secondo i coniugi Van Schaijk, dall'uso della congiunzione «o» discende che, ogniqualvolta esista una normativa comunitaria, si deve ritenere che essa precluda un intervento supplementare da parte dello Stato membro.

18. Il governo olandese sostiene che «o» debba essere interpretato come «e»; tale disposizione dovrebbe essere letta nel senso che lascia sempre agli Stati membri la facoltà di adottare misure nazionali in aggiunta a quelle imposte da qualsiasi regolamentazione comunitaria vigente. Il governo olandese si basa sulla versione della direttiva in lingua tedesca, che usa il termine «*sowie*» (nonché) al posto di «o».

19. Per la verità, nessuna di queste due interpretazioni appare del tutto convincente rispetto allo scopo della direttiva 90/425. Ritengo improbabile che l'art. 10, n. 1, di questa direttiva aspiri a risolvere completamente la questione se tutte le norme comunitarie precedenti e successive, relative al controllo delle malattie degli animali, siano

o meno tassative. Peraltro, quando esiste un'evidente discrepanza tra la formulazione di una disposizione in una lingua e nelle altre versioni linguistiche, è preferibile giungere ad una soluzione del punto controverso senza dare la preferenza all'una o all'altra versione⁹.

20. Ritengo che la clausola in oggetto stia a significare che, in assenza di disposizioni comunitarie che regolamentano un evento, ovvero se ed in quanto tali norme non siano tassative, lo Stato membro di spedizione deve mettere in atto le misure che considera appropriate. Naturalmente, le disposizioni comunitarie di cui trattasi possono essere stabilite, per esempio, con una decisione della Commissione adottata sulla base dell'art. 10, n. 4, con una direttiva in materia, oppure con una combinazione di diversi strumenti di diritto comunitario. Si può dire che l'art. 10, n. 1, crea la presunzione che gli Stati membri debbano prendere tutte le ulteriori misure appropriate al caso, ma che tale presunzione vige solo qualora le norme comunitarie non siano tassative. Vista in tale luce, la clausola in esame vuole riaffermare due punti. Primo, che per realizzare lo scopo della direttiva deve essere applicata la normativa comunitaria pertinente. Secondo, che gli Stati membri devono nondimeno adottare altri provvedimenti che ritengano appropriati¹⁰. Il secondo punto deriva dalla

9 — Sentenza 3 marzo 1977, causa 80/76, Kerry Milk (Racc. pag. 425, punto 11).

10 — L'uso del termine «shall» [«deve», non tradotto nella versione italiana, che usa il semplice «mette», n.d.t.], all'art. 10, n. 1, secondo comma, deve essere interpretato nel senso che si fa obbligo agli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per combattere la malattia; tuttavia gli Stati hanno un margine di discrezionalità quanto alla definizione delle misure che «ritenga[no] appropriat[e]».

premessa che le norme comunitarie possono essere assenti o non tassative e che, pertanto, può rendersi necessario adottare provvedimenti nazionali a complemento delle misure comunitarie di controllo.

85/511 preveda unicamente l'abbattimento degli animali delle specie a rischio quando si tratti di un'azienda nella quale è stata accertata la presenza di uno o più animali infetti secondo la definizione di cui all'art. 2, lett. c) ¹¹.

21. All'epoca dei fatti, le misure comunitarie per il controllo dell'afta erano prescritte dalla direttiva 85/511. Di conseguenza, l'insorgenza di un focolaio di afta nel 2001 suggeriva l'applicazione del meccanismo di cui all'art. 10 della direttiva 90/425 e la messa in atto delle misure di controllo previste dalla direttiva 85/511.

22. Ne consegue che, al fine di accertare se la normativa comunitaria impedisca agli Stati membri di adottare misure supplementari di controllo, occorre esaminare la direttiva 85/511. Come riconosce il giudice del rinvio, si tratta qui di stabilire se tale direttiva, pur non facendone esplicita menzione, impedisca l'adozione di misure supplementari come quelle messe in atto dai Paesi Bassi nei casi del sig. Tempelman e dei coniugi Van Schaijk.

B — Se l'abbattimento preventivo sia previsto dalla direttiva 85/511

23. Nell'ordinanza di rinvio il College van Beroep ritiene che l'art. 5 della direttiva

24. Il governo olandese osserva che un obbligo di sopprimere gli animali che potrebbero essere stati contaminati deriva nondimeno dall'art. 5 della direttiva 85/511. Tale conclusione discenderebbe dall'art. 5, punto 4, che stabilisce che «l'autorità competente può estendere le misure di cui al punto 1 alle aziende situate nelle immediate vicinanze qualora il loro impianto (...) [lasci] temere l'eventualità di una contaminazione». Il punto 1 riguarda l'effettuazione di prelievi adeguati per gli esami di laboratorio. Tuttavia, il governo olandese ritiene che il riferimento all'art. 5, punto 1, sia errato e che debba invece leggersi come un riferimento all'art. 5, punto 2, che contempla misure come la macellazione degli animali e la distruzione delle loro carni. Esso sostiene che una diversa lettura non avrebbe alcun senso, poiché già l'art. 4, n. 2, della direttiva prevede l'effettuazione di prelievi sugli animali che si trovano nelle aziende situate nelle vicinanze qualora esista il sospetto di una loro contaminazione. A sostegno di tale argomento, il detto governo effettua un parallelismo tra la direttiva 85/511 e nume-

¹¹ — V. supra, paragrafo 4.

rose altre direttive nel settore veterinario¹², richiamando altresì il punto 124 della sentenza pronunciata nella causa *Jippes*, dove la Corte ha dichiarato: «L'abbattimento preventivo degli animali che si trovano in un'azienda in cui sono stati scoperti uno o più animali infetti nonché nelle aziende situate nelle immediate vicinanze che lascino temere l'eventualità di una contaminazione è prescritto dall'art. 5 della direttiva 85/511»¹³. All'udienza che si è tenuta dinanzi alla Corte nel presente procedimento, anche la Commissione ha dichiarato di ritenere che il riferimento al punto 1, contenuto nell'art. 5, punto 4, costituisca un errore.

25. Per iniziare, è importante notare che il riferimento al punto 1, di cui all'art. 5, punto 4, è identico in tutte le versioni linguistiche della direttiva 85/511¹⁴.

26. Inoltre, nella sentenza pronunciata nella causa *Met-Trans e Sagpol*, la Corte ha dichiarato di non essere autorizzata a sostituirsi al legislatore comunitario e ad interpretare una disposizione contro il suo contenuto espresso¹⁵. La Corte ha altresì affermato, al punto 19 della sentenza pronunciata nella causa 348/85, *Danimarca/Commissione*, che «la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti»¹⁶.

27. Anche qualora fosse vero che il riferimento al punto 1 rende superfluo l'art. 5, punto 4, non spetta alla Corte sostituire ad un rinvio in sé inequivocabile un riferimento ad un diverso punto. In proposito si deve notare che, riguardo agli animali infetti, l'art. 5, punto 1, ribadisce quanto già stabilito dall'art. 4, n. 1, relativamente agli animali sospettati di essere infetti o contaminati; l'art. 5, punto 4, può similmente essere interpretato come una disposizione analoga, volta a confermare che il disposto dell'art. 4, n. 2, si applica anche al caso in cui sia stata accertata la presenza di animali infetti.

28. Quanto dichiarato dalla Corte nella causa *Jippes* appare indubbiamente in contrasto con il testo dell'art. 5. Tuttavia, innanzi tutto, tale dichiarazione riguarda solo le

12 — Direttive del Consiglio 29 aprile 1992, 92/35/CEE, che fissa le norme di controllo e le misure di lotta contro la peste equina (GU L 157, pag. 19); 19 maggio 1992, 92/40/CEE, che istituisce delle misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria (GU L 167, pag. 1); 14 luglio 1992, 92/66/CEE, che istituisce misure comunitarie di lotta contro la malattia di Newcastle (GU L 260, pag. 1); 17 dicembre 1992, 92/119/CEE, che introduce misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini (GU 1993, L 62, pag. 69); 20 novembre 2000, 2000/75/CE, che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini (GU L 327, pag. 74); 23 ottobre 2001, 2001/89/CE, relativa a misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 316, pag. 5); 27 giugno 2002, 2002/60/CE, recante disposizioni specifiche per la lotta contro la peste suina africana e recante modifica della direttiva 92/119/CEE per quanto riguarda la malattia di Teschen e la peste suina africana (GU L 192, pag. 27).

13 — Sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01 (Racc. pag. I-5689).

14 — Come risulta da una costante giurisprudenza della Corte, l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario comporta il raffronto fra le sue versioni linguistiche: v. sentenze 6 ottobre 1982, causa 284/81, *CH.FIT* (Racc. pag. 3415, punto 18); 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld* (Racc. pag. I-5403, punto 28); sentenza 30 gennaio 2001, causa C-36/98, *Spagna/Consiglio* (Racc. pag. I-779, punto 47).

15 — Sentenza 23 marzo 2000, cause riunite C-310/98 e C-406/98 (Racc. pag. I-1797, punto 32).

16 — Sentenza 15 dicembre 1987 (Racc. pag. 5225). V., inoltre, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, *Regno Unito/Commissione* (Racc. pag. I-5655, punto 35).

aziende poste nelle vicinanze di un allevamento nel quale uno o più animali *siano stati trovati infetti*. Almeno per quanto concerne l'azienda dei coniugi Van Schaijk, non era questo il caso. Gli animali presenti nella loro azienda siano stati abbattuti preventivamente poiché nei pressi si trovava un'azienda *sospetta di essere contaminata*.

29. Inoltre, merita ricordare che la dichiarazione di cui alla sentenza *Jippes* è contenuta in un punto che riguarda i fondamenti normativi della decisione della Commissione 2001/246. Al punto 127 della detta sentenza, la Corte è giunta alla conclusione che le disposizioni di diritto comunitario costituivano un fondamento normativo adeguato per l'adozione di tale decisione. Secondo me, tale conclusione può trarsi semplicemente dalle due disposizioni cui la Corte si riferiva nel caso specifico: l'art. 13, n. 3, della direttiva 85/511, e l'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, riguardanti ambedue le decisioni che la Commissione deve prendere nel caso in cui si manifesti l'afta. Tale conclusione non viene né smentita né suffragata dal testo dell'art. 5 della direttiva 85/511, anch'esso richiamato dalla Corte, ma che riguarda le misure di lotta all'afta che devono essere prese dagli Stati membri.

30. Sono dell'opinione che il College van Beroep abbia correttamente rilevato che la direttiva 85/511 non prevede l'abbattimento preventivo di animali sospettati di essere infetti o contaminati dall'afta.

C — Se la direttiva 85/511 precluda l'abbattimento preventivo

31. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se la direttiva 85/511 consenta di adottare misure nazionali supplementari per la lotta all'afta. Per poter rispondere al giudice nazionale, occorre verificare se la normativa comunitaria vigente all'epoca dei fatti recasse una disciplina tassativa per la gestione dei focolai di afta all'interno della Comunità, ciò che vieterebbe misure nazionali supplementari.

32. La direttiva 85/511 non autorizza espressamente gli Stati membri a prendere misure più severe di quelle ivi stabilite. Tuttavia, una tale libertà può nondimeno risultare in maniera implicita; secondo una giurisprudenza costante, si deve tener conto della lettera, degli scopi e del contesto della direttiva¹⁷.

33. In proposito, il governo olandese, così come i governi ellenico, irlandese, italiano e del Regno Unito, ritiene che l'obiettivo della direttiva, di combattere con mezzi immediati ed efficaci ogni focolaio di afta, implichi la

17 — V., per esempio, sentenze 19 ottobre 1995, causa C-128/94, Hönl (Racc. pag. I-3389, punto 9); 19 marzo 1998, causa 1/96, World Farming (Racc. pag. I-1251, punto 49), e 25 aprile 2002, causa C-52/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3827, punto 16).

libertà per gli Stati membri di prendere misure quali l'abbattimento preventivo. La Commissione appoggia sostanzialmente tale argomento e sottolinea che la direttiva 90/423 ha sì comportato una scelta tra una politica di vaccinazione ed una politica di abbattimento, senza però impedire l'adozione di altre misure per la lotta all'fta.

34. Il sig. Tempelman e i coniugi Van Schaijk adducono una serie di ragioni per sostenere che la direttiva 85/511 pone una normativa tassativa. In primo luogo, essi segnalano la differenza tra la formulazione dell'art. 1 di tale direttiva prima e dopo la sua modifica introdotta con la direttiva 90/423. Essi rilevano che, prima della modifica, tale disposizione indicava esplicitamente che la direttiva stabiliva misure comunitarie minime di lotta; con la modifica, il termine «minime» è stato soppresso. Inoltre, essi richiamano il preambolo della direttiva 90/423, in particolare il punto in cui si dichiara che «è essenziale attuare una politica uniforme in tutta la Comunità».

35. Non trovo convincenti tali argomenti. Prima della modifica introdotta con la direttiva 90/423, l'art. 1 della direttiva 85/511 disponeva che «la presente direttiva stabilisce le misure comunitarie minime di lotta da applicare in caso di apparizione di

fta epizootica, indipendentemente dal tipo di virus in causa (...). La presente direttiva non pregiudica le politiche di vaccinazione profilattica praticate dagli Stati membri». La direttiva 85/511 è stata modificata per introdurre nella Comunità un divieto di vaccinazione, e per imporre regole e condizioni restrittive per le vaccinazioni di emergenza da effettuarsi in situazioni di emergenza¹⁸. La direttiva di modifica 90/423 respinge a chiare lettere le politiche di vaccinazione profilattica e impone un divieto di vaccinazione, uniforme per l'intera Comunità, che si accompagna ad una politica di abbattimento e distruzione totali degli animali infetti¹⁹. L'art. 1 della direttiva 85/511 è stato sostituito e i riferimenti alle misure «minime» ed alle politiche di vaccinazione degli Stati membri sono stati soppressi. Come rileva il governo olandese nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, la modifica dell'art. 1 dovrebbe essere letta principalmente nell'ottica di abolire la vaccinazione a livello comunitario. Si deve interpretare la direttiva 85/511, come modificata dalla direttiva 90/423, nel senso che essa mira ad instaurare il mercato interno dei prodotti agricoli, obiettivo per il conseguimento del quale, come si legge nello stesso preambolo di quest'ultima direttiva, l'attuazione di una politica di vaccinazione uniforme era considerato essenziale. Come ha osservato il Comitato economico e sociale nel suo parere in merito alla proposta di modifica della direttiva 85/511, il sistema esistente, basato sulle diverse politiche nazionali di vaccinazione non poteva essere mantenuto, se si voleva realizzare la liberalizzazione degli scambi zootecnici all'interno della Comunità²⁰. Né dalla modifica dell'art. 1 né dal preambolo della direttiva 90/423 si

18 — V. art. 13 della direttiva 85/511.

19 — V. preambolo della direttiva 90/423.

20 — GU 1990, C 62, pag. 44.

può dedurre che la direttiva 85/511 impedisca l'adozione di misure che non pregiudichino il divieto comunitario di vaccinazione²¹.

36. Il sig. Tempelman e i coniugi Van Schaijk pongono in rilievo come la direttiva 85/511 predisponga una serie di misure precise, applicabili a situazioni specifiche. In particolare, essi segnalano l'art. 4, che stabilisce misure particolareggiate relativamente agli animali sospetti, ma non il loro abbattimento; l'art. 5, che prevede misure per il caso di animali contaminati, incluso il loro abbattimento; e l'art. 6, che contiene una deroga all'art. 5 applicabile in situazioni specifiche.

37. Al riguardo, occorre anzitutto sottolineare come il fatto che la direttiva non preveda l'abbattimento di animali sospetti di essere contaminati non significa automaticamente che tali misure siano vietate. Ciò detto, non credo che il grado di precisione della direttiva 85/511 possa permettere di ricavare, a contrario, che è ammessa la possibilità di adottare misure supplementari. L'argomentazione a contrario è ammissibile soltanto quando nessun'altra interpretazione si riveli idonea²². Non è questo il caso nella fattispecie.

38. Anzitutto, come ho già detto nei paragrafi che precedono, tale formulazione dell'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 deriva in parte dalla premessa che la normativa comunitaria riguardante la lotta alle malattie degli animali può non essere tassativa²³.

39. In secondo luogo, a tenore dell'art. 249 CE, una direttiva fa salva «la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi», ciò che in via di principio significa libertà per gli Stati membri in proposito. Il risultato che la direttiva 85/511 impone di raggiungere consiste nell'eliminazione effettiva dell'afta nel contesto dell'abolizione della vaccinazione. Ciò significa che alcune misure di lotta all'afta vengono prescritte, mentre altre sono espressamente vietate. Ciò nondimeno, questo non preclude la possibilità di adottare altre misure di lotta, purché esse non interferiscano con gli scopi e le disposizioni della direttiva — e, in particolare, con l'uniforme abolizione della vaccinazione. Mi pare allora, in considerazione del risultato che la direttiva 85/511 impone di raggiungere, che se il legislatore comunitario avesse inteso vietare l'adozione di misure intese a combattere l'afta, come quelle in oggetto, ne avrebbe fatto espressa menzione²⁴.

21 — In alcuni casi la formulazione della direttiva 85/511 stabilisce chiaramente alcuni valori minimi. L'art. 9 indica un «raggio minimo» per le zone di protezione e di sorveglianza; l'art. 5 prescrive che passi un periodo di «almeno 21 giorni» prima che gli animali possano essere reintrodotti nell'azienda dopo la disinfezione.

22 — V., inoltre, sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56, Meroni/Alta Autorità (Racc. pag. 9, in particolare pag. 25).

23 — V. supra, paragrafo 20.

24 — V. sentenza 25 novembre 1992, causa C-376/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6153, punto 27).

40. Infine, la direttiva del Consiglio 2003/85/CE, che ha abrogato la direttiva 85/511, instaura un sistema di misure di lotta contro l'afta ancora più ampio e particolareggiato — che comprende un programma di sradicamento preventivo — ma, ciò nonostante, lascia gli Stati membri liberi di adottare misure più restrittive²⁵.

41. Secondo i coniugi Van Schaijk, bisogna tener conto del fatto che l'abbattimento di animali è considerato una misura inopportuna all'interno della Comunità, come conferma la direttiva del Consiglio 2003/85, che è stata adottata in seguito all'apparizione del focolaio del 2001²⁶.

42. Certamente, non possiamo non trovarci d'accordo sul fatto che la protezione della vita e del benessere degli animali meriti di essere attentamente presa in considerazione. Tuttavia, l'argomento dedotto dai coniugi Van Schaijk, secondo cui l'abbattimento di animali è generalmente considerato inopportuno all'interno della Comunità, non porta a concludere che la direttiva 85/511 non lasci spazio alla macellazione preventiva. In realtà, la direttiva 2003/85, cui i coniugi Van Schaijk si riferiscono, menziona i programmi di

sradicamento preventivo²⁷, alla stregua di numerose altre direttive in materia di lotta contro le malattie degli animali²⁸.

43. Pertanto, sono dell'opinione che la direttiva 85/511 non impedisca agli Stati membri di adottare misure supplementari di lotta contro l'afta, come l'abbattimento preventivo degli animali sospetti di essere infetti o contaminati dall'afta.

D — Limiti al potere degli Stati membri di adottare misure di controllo supplementari

44. Con la terza questione, il College van Beroep chiede quali limiti siano posti dalla normativa comunitaria al potere degli Stati membri di adottare misure di lotta contro l'afta diverse da quelle previste dalla direttiva 85/511.

45. Come ho detto poc'anzi, la direttiva 85/511 deve essere analizzata nell'ambito

25 — V. art. 1, n. 1, lett. a), e n. 2, della direttiva 2003/85.

26 — Direttiva del Consiglio 29 settembre 2003, 2003/85/CE relativa a misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, che abroga la direttiva 85/511/CEE e le decisioni 89/531/CEE e 91/665/CEE e recante modifica della direttiva 92/46/CEE (GU L 306, pag. 1).

27 — Art. 8 della direttiva 2003/85.

28 — V., per esempio, l'art. 5, n. 1, lett. a), e n. 2, della direttiva 92/40 e l'art. 5, n. 1 lett. a), e n. 2, della direttiva 92/66.

della procedura stabilita dall'art. 10 della direttiva 90/425, che è volta a scongiurare l'eventualità che gli Stati membri adottino o mantengano misure unilaterali di prevenzione che ostacolino gli scambi intracomunitari. Dalla sentenza pronunciata nella causa *Commissione/Portogallo* discende che gli Stati membri non hanno il potere di attuare misure di prevenzione dell'afta al di fuori del sistema previsto dall'art. 10 della direttiva 90/425²⁹. Di conseguenza, le dette misure nazionali devono essere adottate in conformità alle condizioni stabilite da tale disposizione³⁰. Ciò significa che esse devono essere comunicate senza indugio agli altri Stati membri e alla Commissione, come prescritto dall'art. 10, n. 1, ultimo comma, della direttiva 90/425. La Commissione e lo Stato membro interessato, in forza dell'obbligo di leale cooperazione che informa l'art. 10 CE, devono collaborare in buona fede quando vengono adottate misure cautelari³¹.

46. Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, le misure nazionali che ricadono

nell'ambito del diritto comunitario devono rispettare i principi generali di quest'ultimo quali, ad esempio, il principio di proporzionalità³². In forza di tale principio, i provvedimenti adottati dallo Stato membro devono essere necessari e idonei al conseguimento degli scopi perseguiti in conformità alla legge; qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti³³.

47. Come hanno sostenuto i coniugi Van Schaijk in udienza, i principi generali del diritto comunitario comprendono diritti fondamentali tra i quali figura il diritto di proprietà³⁴. A tal riguardo, è compito del giudice nazionale accertare se, tenuto conto degli obiettivi perseguiti, le restrizioni del diritto di proprietà derivanti dalle misure nazionali supplementari per combattere l'afta non costituiscano un intervento sproporzionato e inammissibile, tale da pregiudicare la sostanza stessa del diritto di proprietà³⁵.

29 — Sentenza 26 maggio 1993, causa C-52/92, citata supra, punto 19. V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Tesouro presentate in tale causa, paragrafi 8 e 9. Inoltre, al punto 50 della sentenza 22 ottobre 2002, causa C-241/01, *National Farmers' Union* (Racc. pag. I-9079), la Corte ha dichiarato che «nella comunità di diritto costituita dalla Comunità europea, uno Stato membro è tenuto a rispettare le disposizioni del Trattato e, in particolare, ad agire nel quadro delle procedure previste da esso e dalla normativa applicabile».

30 — V., riguardo alle misure cautelari adottate da uno Stato membro di destinazione, sentenza 17 ottobre 2002, causa C-220/01, *Lennox* (Racc. pag. 7091, punti 68-76).

31 — V., per analogia, sentenza pronunciata nella causa *National Farmers' Union*, citata supra (punto 60) e sentenza 8 gennaio 2002, causa C-428/99, *Van den Bor* (Racc. pag. I-127, punto 47).

32 — Sentenza *Lennox*, citata supra, punto 76. V., inoltre, sentenze 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito/Commissione* (Racc. pag. I-2265, punto 96), e 13 novembre 1990, causa C-331/88, *Fedesa e a.* (Racc. pag. I-4023, punto 13). Si noti che, nel contesto in esame, i Paesi Bassi esercitavano un potere discrezionale conferito loro dalla disposizione comunitaria che essi stavano attuando, ossia l'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425. V. supra, paragrafo 20, in particolare, alla nota 10. Cfr. sentenze 24 marzo 1994, causa C-2/92, *Bostock* (Racc. pag. I-955, punto 16), e 13 aprile 2000, causa C-292/97, *Karlsson* (Racc. pag. I-2737, punto 37).

33 — Sentenza *Fedesa e a.*, citata supra (punto 13).

34 — V., per esempio, sentenze 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauter* (Racc. pag. 3727, punti 15 e 17), e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood* (Racc. pag. I-7411, punti 65 e 67).

35 — Cfr. sentenza *Booker*, citata supra, punti 79 e 88.

IV — Conclusione

48. Di conseguenza, sono dell'opinione che la Corte dovrebbe risolvere le questioni poste dal College van Beroep voor het bedrijfsleven nel seguente modo:

- 1) La direttiva 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, non prevede l'abbattimento preventivo degli animali sospetti di essere infetti o contaminati dall'afta.
- 2) La direttiva 85/511 non impedisce agli Stati membri di adottare misure supplementari di lotta contro l'afta epizootica, come l'abbattimento preventivo degli animali sospetti di essere infetti o contaminati dall'afta.
- 3) Le misure di lotta contro l'afta epizootica adottate dagli Stati membri in aggiunta a quelle stabilite dalla direttiva 85/511 devono essere prese in conformità alle condizioni di cui all'art. 10 della direttiva 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zooteχνici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, rispettando il dovere di leale collaborazione con la Commissione e devono altresì essere compatibili con i principi generali del diritto comunitario, come il principio di proporzionalità ed il diritto di proprietà.