



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 10 settembre 2015¹

Causa C-301/14

Pfotenhilfe-Ungarn eV
contro
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

[Domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Agricoltura — Regolamento (CE) n. 1/2005 — Protezione degli animali durante il trasporto — Trasporto di animali “in relazione con un’attività economica” — Direttiva 90/425/CEE — Controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari — “Operatori che effettuano scambi intracomunitari” di animali — Associazione senza scopo di lucro che trasporta cani randagi da uno Stato membro ad un altro Stato membro con l’intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un corrispettivo»

1. Il rinvio pregiudiziale in oggetto è scaturito da un procedimento pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania; in prosieguo: il «giudice del rinvio») tra la Pfotenhilfe-Ungarn, un’associazione tedesca per la protezione degli animali, e il Ministero del Land Schleswig-Holstein per la transizione energetica, l’agricoltura, l’ambiente e le zone rurali (in prosieguo: il «Ministero»). La Pfotenhilfe-Ungarn trasporta cani randagi dall’Ungheria in Germania con l’intento di affidarli a terzi dietro versamento di un corrispettivo. Il Ministero ritiene che tali operazioni di trasporto e affidamento costituiscano un’attività economica. A suo avviso, pertanto, la Pfotenhilfe-Ungarn avrebbe ignorato i requisiti di notifica e registrazione stabiliti dalla normativa tedesca di attuazione della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici², da un lato, e il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto³, dall’altro. La Pfotenhilfe-Ungarn sostiene che tale attività di trasporto non venga svolta a scopo di lucro e sia quindi soggetta, per contro, al regime meno rigoroso previsto nel regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia⁴.

1 — Lingua originale: l’inglese.

2 — Direttiva 90/425/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), come modificata (in prosieguo: la «direttiva sui controlli veterinari e zootecnici»).

3 — Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97 (GU L 3, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto»).

4 — Regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio (GU L 146, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia»). Tale regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 576/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia (GU L 178, pag. 1), che non era applicabile all’epoca dei fatti (v. infra, paragrafo 33). La versione del regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia rilevante per i fatti di cui al procedimento principale è quella modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 898/2009 della Commissione, del 25 settembre 2009 (GU L 256, pag. 10).

2. Il giudice del rinvio si interroga, in primo luogo, sulla questione se il trasporto di animali senza scopo di lucro possa essere, tuttavia, «in relazione con un'attività economica» e, per tale motivo, possa ricadere nella sfera di applicazione del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto. Il giudice del rinvio chiede, inoltre, se un'associazione come la Pfothenhilfe-Ungarn, in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale, sia un «operatore che effettua scambi intracomunitari» di animali ai sensi della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici (in caso di risposta affermativa, l'associazione è soggetta ai requisiti di notifica e registrazione previsti dalla direttiva).

3. Tale rinvio pregiudiziale offre alla Corte l'opportunità di chiarire la portata e lo scopo di vari regimi dell'Unione europea che disciplinano il trasporto di animali tra gli Stati membri. Inizierò, quindi, illustrando i requisiti previsti dai diversi regimi di cui trattasi.

Diritto dell'Unione

Il TFUE

4. L'articolo 13 TFUE dispone quanto segue:

«Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

Il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto

5. Il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto mira in sostanza, ai sensi del considerando 6 del medesimo regolamento, a prevenire l'insorgere e la propagazione di malattie infettive degli animali e creare condizioni più rigorose per evitare dolore e sofferenza, al fine di salvaguardare il benessere e la salute degli animali durante e dopo il trasporto. Secondo il considerando 11, le disposizioni di tale regolamento devono essere interpretate e applicate conformemente al principio secondo il quale gli animali non devono essere trasportati in condizioni tali da esporli a lesioni o a sofferenze inutili⁵.

6. Il considerando 12 stabilisce che il trasporto a fini commerciali non si limita ai trasporti che implicano uno scambio immediato di denaro, di beni o di servizi, ma include, segnatamente, i trasporti che determinano o mirano a produrre direttamente o indirettamente un profitto.

7. Il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto si applica al trasporto di animali vertebrati vivi (compresi, quindi, i cani) all'interno dell'Unione europea (articolo 1, paragrafo 1), fatta salva la legislazione veterinaria dell'Unione (articolo 1, paragrafo 4). L'articolo 1, paragrafo 5, specifica, tuttavia, che il regolamento non si applica, in particolare, al trasporto di animali che non sia in relazione con un'attività economica⁶.

5 — V. anche articolo 3, paragrafo 1.

6 — La formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 5, differisce dalla proposta originale della Commissione di limitare l'ambito di applicazione del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto al trasporto «per fini commerciali». V. articolo 1, paragrafo 1, della proposta di regolamento del Consiglio sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate e che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE, COM(2003) 425 definitivo.

8. L'articolo 2, lettera m), definisce «lungo viaggio» il viaggio che supera 8 ore, a partire dal momento in cui il primo animale della partita è trasferito. Ai sensi dell'articolo 2, lettera w), il termine «trasporto» indica il movimento di animali effettuato con uno o più mezzi di trasporto e le operazioni correlate, comprese quelle di carico, scarico, trasferimento e riposo, fino a quando è completato lo scaricamento degli animali nel luogo di destinazione. L'articolo 2, lettera x), definisce «trasportatore» la persona fisica o giuridica che trasporta animali per proprio conto o per conto terzi.

9. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, nessuno è autorizzato a trasportare o a far trasportare animali in condizioni tali da esporli a lesioni o a sofferenze inutili. Il paragrafo 2 fissa una serie di condizioni generali per il trasporto degli animali, destinate a ridurre al minimo il disagio arrecato agli animali dalle operazioni di trasporto.

10. Il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto stabilisce, inoltre, requisiti riguardanti, in particolare: i) la documentazione di trasporto (articolo 4); ii) gli obblighi di pianificazione per il trasporto di animali (articolo 5); iii) il diritto di operare in qualità di trasportatore, compresa l'autorizzazione a effettuare lunghi viaggi (articoli 6 e da 10 a 12); iv) ispezione previa e omologazione dei mezzi di trasporto, specialmente per un lungo viaggio (articolo 7); v) i doveri dei detentori di animali nel luogo di partenza, di trasferimento o di destinazione per assicurare che talune specifiche tecniche riguardo agli animali trasportati siano soddisfatte e i doveri dei detentori di animali in un luogo di transito o in un luogo di destinazione per controllare tutti gli animali al fine di accertare se siano o siano stati sottoposti a un lungo viaggio (articolo 8); vi) i controlli, estemporanei o mirati, da effettuarsi ad opera dell'autorità competente in qualsiasi momento del lungo viaggio (articolo 15); e vii) il rilascio di certificati di omologazione dei mezzi di trasporto su strada usati per lunghi viaggi (articolo 18).

11. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, gli animali devono essere trasportati conformemente alle specifiche tecniche contenute nell'allegato I. Queste ultime norme prevedono, in particolare, che gli animali che presentano lesioni o problemi fisiologici ovvero patologie non possono essere considerati idonei al trasporto (allegato I, capo I, paragrafo 2). I mezzi di trasporto, i contenitori e le loro attrezzature devono essere concepiti, costruiti, mantenuti e usati in modo da evitare lesioni e sofferenze e assicurare l'incolumità degli animali; proteggere gli animali da intemperie, temperature estreme e variazioni climatiche avverse; essere puliti e disinfettati; assicurare che si possa mantenere la quantità e la qualità dell'aria appropriata a seconda delle specie trasportate; e presentare una superficie di impiantito antidrucciolo e che minimizzi la fuoriuscita di urina o feci (allegato I, capo II, paragrafo 1.1). Nel compartimento destinato agli animali e a ciascuno dei suoi livelli deve essere garantito uno spazio sufficiente per assicurare che vi sia una ventilazione adeguata sopra gli animali allorché questi si trovano in posizione eretta naturale, senza impedire per nessun motivo il loro movimento naturale (allegato I, capo II, paragrafo 1.2).

12. Le specifiche tecniche vietano altresì, in particolare, di percuotere o colpire con calci gli animali, di sollevarli o trascinarli per il capo, le orecchie, le corna, le zampe, la coda o il vello o di usare pungoli o altri strumenti con estremità aguzze (allegato I, capo III, paragrafo 1.8). Inoltre, gli animali di taglia o età significativamente diverse, maschi e femmine sessualmente maturi e animali reciprocamente ostili devono essere accuditi e trasportati separatamente (allegato I, capo III, paragrafo 1.12). Durante il trasporto, i cani e i gatti devono essere nutriti a intervalli non superiori a 24 ore e devono essere abbeverati a intervalli non superiori a otto ore, secondo chiare istruzioni scritte sulla somministrazione di alimenti e acqua (allegato I, capo V, paragrafo 2.2).

La direttiva sui controlli veterinari e zootecnici

13. La direttiva sui controlli veterinari e zootecnici mira a completare la realizzazione del mercato interno. Essa sostituisce gli ostacoli alla libera circolazione di animali e prodotti agricoli derivanti dai controlli veterinari e zootecnici che le autorità nazionali hanno eseguito in precedenza alle frontiere interne della Comunità⁷ con un sistema armonizzato di controlli veterinari e zootecnici nel luogo di origine (o luogo di partenza) e nel luogo di destinazione⁸.

14. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, gli Stati membri non possono più effettuare controlli veterinari alle frontiere su animali vivi e su prodotti disciplinati, in particolare, dalle direttive elencate nell'allegato A, ma sono invece tenuti a effettuare tali controlli conformemente alla direttiva in parola. L'allegato A fa riferimento, in particolare, alla direttiva 91/628/CEE del Consiglio⁹, che si applicava ai cani. Tale riferimento deve essere ora interpretato come rinvio al regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto, che ha abrogato e sostituito tale direttiva ed è anch'esso applicabile ai cani¹⁰. Pertanto, la direttiva sui controlli veterinari e zootecnici si applica ai cani.

15. L'articolo 1, paragrafo 4, stabilisce che la direttiva sui controlli veterinari e zootecnici non si applica ai controlli veterinari relativi agli spostamenti tra Stati membri di animali da compagnia, privi di qualsiasi carattere commerciale, accompagnati da una persona fisica e responsabile degli animali durante lo spostamento.

16. L'articolo 2, paragrafo 3, definisce «scambi» gli «scambi tra Stati membri ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2 [CEE; ora articolo 28, paragrafo 2, TFUE]»¹¹.

17. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati membri devono provvedere affinché gli animali disciplinati dalla direttiva possano essere destinati agli scambi solo se soddisfano un certo numero di condizioni. Tali animali devono soddisfare, in particolare, i requisiti posti dalle pertinenti direttive elencate nell'allegato A e devono provenire da un'azienda o da un centro o organismo soggetti a regolari controlli veterinari ufficiali. Essi devono anche essere accompagnati, durante il trasporto, dai certificati sanitari e/o dagli altri documenti previsti dalle pertinenti direttive elencate nell'allegato A, e rilasciati dal veterinario ufficiale responsabile dell'azienda, del centro o dell'organismo di origine.

18. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, gli Stati membri speditori devono adottare le misure necessarie per garantire, in particolare, che gli animali disciplinati dalla direttiva siano controllati in via di principio, da un punto di vista veterinario, in modo accurato come se fossero destinati al mercato nazionale, e siano trasportati con mezzi di trasporto appropriati che garantiscano le norme igieniche.

19. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), secondo comma, la competente autorità dello Stato membro destinatario può, in particolare, effettuare controlli durante il trasporto degli animali quando dispone di elementi di informazione che consentano di presumere la violazione di uno dei requisiti di cui all'articolo 3.

7 — Considerando 2 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici. In sostanza, i controlli veterinari mirano a proteggere la salute pubblica o degli animali, mentre i controlli zootecnici sono intesi ad assicurare il miglioramento diretto o indiretto delle razze. V. articolo 2, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva.

8 — Considerando 5.

9 — Del 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto e recante modifica delle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE (GU L 340, pag. 17).

10 — Articoli 1, paragrafo 1, e 33 del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto.

11 — Secondo l'articolo 28, paragrafo 2, TFUE, l'abolizione dei dazi doganali all'importazione o all'esportazione e delle tasse di effetto equivalente (articolo 30 TFUE) nonché l'articolo 33 TFUE, relativo alla cooperazione doganale, si applicano ai «prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri».

20. L'articolo 12 impone agli Stati membri, in particolare, di provvedere affinché tutti gli operatori che effettuano scambi intracomunitari di animali disciplinati dalla direttiva sui controlli veterinari e zootecnici siano tenuti, su richiesta dell'autorità competente, a una registrazione preliminare in un registro ufficiale e a tenere un registro in cui sono iscritte le forniture.

La direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi

21. La direttiva sui controlli veterinari e zootecnici è stata integrata dalla direttiva 92/65/CEE del Consiglio, del 13 luglio 1992, che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli e embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE¹². Tale direttiva mira a liberalizzare gli scambi di animali e di prodotti di origine animale, fermo restando il ricorso ad eventuali misure di salvaguardia¹³.

22. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, la direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi stabilisce le norme di polizia sanitaria per l'immissione nel mercato, in particolare, di animali diversi dai bovini, dai suini, dagli ovini e dai caprini, dagli equidi, dal pollame, dai pesci e dai molluschi bivalvi¹⁴. La direttiva è quindi applicabile all'immissione dei cani nel mercato.

23. L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), stabilisce che il termine «scambi» possiede lo stesso significato di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici¹⁵.

24. L'articolo 3, paragrafo 1, impone agli Stati membri di provvedere affinché gli scambi di animali disciplinati non siano vietati o limitati per ragioni di polizia sanitaria diverse da quelle risultanti dall'applicazione della direttiva de qua o della legislazione dell'Unione, segnatamente le misure di salvaguardia eventualmente prese.

25. Ai sensi degli articoli 4 e 10, secondo comma, i cani possono essere oggetto di scambi, in linea di principio, solo qualora siano soddisfatte determinate condizioni. Essi devono soddisfare, in particolare, i requisiti di cui all'articolo 5 del regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia¹⁶. Il certificato di cui devono essere muniti i cani deve attestare che un esame clinico è stato effettuato 24 ore prima della spedizione degli animali da un veterinario abilitato dall'autorità competente, da cui risulti che gli animali godono di buona salute e sono atti a sopportare il trasporto fino alla destinazione. Inoltre, i cani devono provenire da aziende o esercizi commerciali, soggetti a registrazione da parte dell'autorità competente. Tali aziende o esercizi commerciali si impegnano, in particolare, a: i) far visitare regolarmente gli animali dall'autorità competente conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici; ii) denunciare all'autorità competente il manifestarsi di talune malattie; iii) immettere sul mercato ai fini degli scambi soltanto animali esenti da sintomi di malattie e provenienti da aziende o da zone che non formano oggetto di nessuna misura di divieto per motivi di polizia sanitaria, e iv) rispettare le esigenze che consentono di assicurare il benessere degli animali detenuti.

12 — GU L 268, pag. 54 (in prosieguo: la «direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi»), come da ultimo modificata, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, dalla direttiva 2008/73/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, che semplifica le procedure di redazione degli elenchi e di diffusione dell'informazione in campo veterinario e zootecnico e che modifica le direttive 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/426/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 91/496/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la decisione 2000/258/CE nonché le direttive 2001/89/CE, 2002/60/CE e 2005/94/CE (GU L 219, pag. 40).

13 — Considerando 9.

14 — V. anche i considerando 4 e 5.

15 — V. supra, paragrafo 16.

16 — V. infra, paragrafo 29.

26. L'articolo 12, paragrafo 3, prevede che, ai fini degli scambi, l'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici si applica, in particolare, agli esercizi commerciali che detengano i cani in modo permanente o a titolo occasionale.

Il regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia

27. Il regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia stabilisce, all'articolo 1, le condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, nonché le regole relative al controllo di tali movimenti.

28. L'articolo 3, lettera a), definisce «animali da compagnia» «gli animali delle specie elencate nell'allegato I accompagnati dal loro proprietario o da una persona fisica che ne assume la responsabilità per conto del proprietario durante il movimento e non destinati alla vendita o al trasferimento di proprietà». La parte A dell'allegato I si riferisce in particolare ai cani. Ai sensi dell'articolo 3, lettera c), per «movimento» si intende «qualsiasi spostamento di un animale da compagnia tra Stati membri, la sua introduzione o la sua reintroduzione nel territorio della Comunità in provenienza da un paese terzo».

29. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, gli animali da compagnia, in occasione dei loro movimenti tra Stati membri, devono essere identificati mediante un tatuaggio chiaramente leggibile o un sistema elettronico di identificazione ed essere muniti di un passaporto rilasciato da un veterinario abilitato dall'autorità competente, attestante, in particolare, l'esecuzione di una vaccinazione antirabbica.

Il diritto tedesco

30. L'articolo 4 del Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (regolamento in materia di prevenzione delle epizootie nell'ambito del mercato interno; in prosieguo: il «Verordnung»), recante attuazione, nell'ordinamento tedesco, all'articolo 12, lettera a), della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, prevede, in sostanza, che chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale («gewerbsmäßig»), intenda spostare animali nell'ambito dell'Unione o importarli nell'Unione deve notificare la propria intenzione di agire in tal senso all'autorità competente. L'autorità competente iscrive quindi tali persone in un registro assegnando loro un numero di iscrizione.

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

31. La Pfothenhilfe-Ungarn è un'associazione per la protezione degli animali registrata in Germania. Si tratta, ai sensi del diritto tributario tedesco, di un'associazione di pubblica utilità.

32. Le attività della Pfothenhilfe-Ungarn includono l'affidamento di cani randagi provenienti da strutture per la protezione degli animali, presenti in Ungheria, a nuovi padroni in Germania. La Pfothenhilfe-Ungarn pubblica sul proprio sito Internet annunci relativi a cani da dare in affidamento. La persona interessata ad adottare un cane conclude un «contratto di protezione» con la Pfothenhilfe-Ungarn, con il quale si impegna ad accudire l'animale in modo responsabile e a versare un corrispettivo (di regola, EUR 270) a detta associazione. Il corrispettivo versato rappresenta un contributo per le spese sostenute dalla Pfothenhilfe-Ungarn nella cura dei cani e nel trasporto degli stessi verso la loro nuova casa. I membri della Pfothenhilfe-Ungarn provvedono al trasporto dei cani da affidare in Germania e li consegnano ai nuovi padroni. Non si verifica alcun trasferimento di proprietà. La Pfothenhilfe-Ungarn ha diritto di rivendicare l'animale in caso di violazione del contratto di protezione da parte del nuovo padrone. All'udienza, la Pfothenhilfe-Ungarn ha precisato che il nuovo padrone si impegna, in particolare, a sterilizzare il cane affidatogli e a non cederlo a terzi. Se è necessario sopprimere un animale malato o anziano, il nuovo padrone deve contattare, innanzi tutto, la Pfothenhilfe-Ungarn e ad ottenerne l'autorizzazione da quest'ultima.

33. Il 29 dicembre 2009 la Pfothenhilfe-Ungarn trasportava un gruppo di 39 cani dall'Ungheria alla Germania. Il Ministero rilevava che uno di tali cani non era munito di prove che ne attestassero le condizioni di salute e lo stato delle vaccinazioni, inviando, pertanto, una circolare ai competenti uffici ispettivi veterinari locali in cui venivano fornite istruzioni agli stessi per effettuare controlli su tutti gli animali di tale partita. Quando la Pfothenhilfe-Ungarn contestava la circolare, il Ministro dichiarava che il trasporto e l'affidamento di cani, effettuati da tale associazione, costituivano un'attività economica. Pertanto, l'associazione medesima sarebbe stata tenuta ad adempiere gli obblighi di registrazione e di notifica stabiliti all'articolo 4 della Verordnung e osservare il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto.

34. La contestazione, da parte della Pfothenhilfe-Ungarn, della decisione del Ministero è ora oggetto di ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio, che ha sospeso il procedimento e proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale sulle seguenti questioni:

- «1. Se costituisca trasporto di animali non collegato ad un'attività economica, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del [regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto], il trasporto effettuato da un'associazione per la protezione degli animali riconosciuta come soggetto di pubblica utilità e diretto ad affidare a terzi cani randagi dietro pagamento di un compenso ("corrispettivo di protezione")
 - inferiore o appena sufficiente a coprire le spese sostenute dall'associazione per l'animale, il trasporto e l'affidamento; o
 - superiore alle suddette spese, fermo restando che il profitto conseguito viene impiegato per finanziare le spese rimaste scoperte per l'affidamento di altri cani randagi, le spese per tali cani o altri programmi di protezione degli animali.
2. Se debba essere considerata un operatore che effettua scambi comunitari ai sensi dell'articolo 12 della [direttiva sui controlli veterinari e zootecnici] un'associazione per la protezione degli animali riconosciuta come soggetto di pubblica utilità che trasferisca cani randagi in Germania e li affida a terzi dietro pagamento di un compenso ("corrispettivo di protezione")
 - inferiore o appena sufficiente a coprire le spese sostenute dall'associazione per l'animale, il trasporto e l'affidamento; o
 - superiore alle suddette spese, fermo restando che il profitto conseguito è impiegato per finanziare le spese rimaste scoperte per l'affidamento di altri cani randagi, le spese per tali cani o altri programmi di protezione degli animali».

35. Sono state presentate osservazioni scritte dalla Pfothenhilfe-Ungarn, dal Ministero, dai governi austriaco e italiano e dalla Commissione europea. La Pfothenhilfe-Ungarn, il Ministero e la Commissione hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 3 giugno 2015.

Valutazione

Osservazioni preliminari

36. Il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla questione se le nozioni di «attività economica» di cui all'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto e di «operator[e] che [effettui] scambi intracomunitari» di animali di cui all'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici implicino necessariamente uno scopo di lucro.

37. Per rispondere a tale questione di principio, non è necessario che la Corte stabilisca con precisione quali siano le spese coperte effettivamente dal corrispettivo riscosso dalla Pfothenhilfe-Ungarn per ogni cane dato in affidamento. Dalle questioni pregiudiziali emerge che il corrispettivo potrebbe essere inferiore o appena sufficiente a coprire le spese sostenute dall'associazione per tenere un cane in particolare, per accudirlo e per trasportarlo fino alla dimora del nuovo padrone. Il corrispettivo potrebbe anche essere superiore a tali spese, nel qual caso l'eccedenza viene impiegata per finanziare le spese rimaste scoperte per l'affidamento di altri cani randagi, le spese per tali cani o altri programmi di protezione degli animali. Tale elemento di fatto è una questione la cui decisione spetta, eventualmente, al giudice nazionale.

38. Inoltre, la Pfothenhilfe-Ungarn sostiene che l'esito del rinvio pregiudiziale può incidere sul suo status di organizzazione di pubblica utilità ai sensi del diritto tributario tedesco. L'unico scopo del presente rinvio consiste, invece, nel fornire al giudice del rinvio i chiarimenti necessari per risolvere efficacemente la controversia dinanzi ad esso pendente¹⁷. Ciò implica un chiarimento circa la sfera di applicazione del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto e della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, non già una verifica delle conseguenze che tale interpretazione potrebbe comportare per la Pfothenhilfe-Ungarn al di fuori del contesto del procedimento principale.

39. Infine, gli atti di diritto derivato dell'Unione, da me descritti nei paragrafi precedenti¹⁸, prevedono, in sostanza, due fattispecie, ciascuna delle quali è soggetta a un regime distinto. La prima riguarda i movimenti degli animali da compagnia accompagnati dal loro proprietario o da una persona fisica che ne assume la responsabilità per conto del proprietario durante il movimento. Tali movimenti sono disciplinati dal regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, fatta eccezione per i casi in cui l'animale viene trasportato a fini di vendita o di trasferimento di proprietà¹⁹. La seconda riguarda i movimenti transfrontalieri di animali nell'ambito di operazioni commerciali. Tali movimenti sono soggetti alle norme assai più rigorose contenute nel regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto, nella direttiva sui controlli veterinari e zootecnici e nella direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi.

40. La logica sottesa a tale distinzione è, a mio avviso, duplice.

41. In primo luogo, come ha chiarito la Commissione all'udienza, il movimento transfrontaliero di animali da compagnia, da parte dei loro proprietari, comporta, di regola, un minor numero di contatti con altri animali e con le persone rispetto al trasporto di animali nell'ambito di operazioni commerciali. Pertanto, il rischio di diffusione di malattie contagiose è meno elevato in tali casi e non è quindi necessario applicare a tali movimenti la direttiva sui controlli veterinari e zootecnici e la direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi²⁰.

42. In secondo luogo, si presume che il proprietario di un animale da compagnia non trasporti il proprio animale in condizioni tali da esporlo a lesioni o a sofferenze inutili. Il legislatore dell'Unione ha quindi ritenuto che non fosse necessario applicare a tali movimenti il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto²¹.

43. È evidente che il legislatore non ha contemplato specificamente la situazione delle associazioni non a scopo di lucro che, al pari della Pfothenhilfe-Ungarn, si occupano della protezione di animali trasportandoli e affidandoli a nuovi padroni dietro pagamento di un corrispettivo.

17 — V, in particolare, sentenze Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punto 18, e Pohotovost', C-470/12, EU:C:2014:101, punto 29.

18 — V. supra, paragrafi da 5 a 29.

19 — Articolo 3, lettera a), regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia.

20 — Osservo, tuttavia, che il regolamento n. 576/2013 assoggetta, attualmente, i movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia appartenenti a razze che possono contrarre la rabbia (compresi i cani) a norme di polizia sanitaria più rigorose rispetto al precedente regolamento sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia.

21 — Tuttavia, le norme nazionali che puniscono i maltrattamenti di animali possono (e dovrebbero) essere applicate quando un singolo proprietario di animali da compagnia trasporta il proprio animale secondo modalità che smentiscono tale presunzione.

44. Mi pare chiaro che, qualunque sia la risposta fornita alle questioni pregiudiziali, alcune conseguenze di tale lacuna legislativa possono rivelarsi sfavorevoli. Se devono essere soddisfatti i requisiti previsti in dettaglio dal regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto e dalla direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, l'ulteriore onere finanziario e amministrativo imposto alle associazioni come la Pfothilfe-Ungarn può limitarne effettivamente la capacità di promuovere il benessere degli animali, come in effetti avviene. Se tali requisiti non trovano applicazione, vi è il rischio che gli animali possano essere trasportati in condizioni tali da consentire la diffusione di malattie e da compromettere la salute e il benessere degli animali (e degli esseri umani).

Prima questione: trasporto di animali «in relazione con un'attività economica» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto

45. Il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto disciplina solo il trasporto che sia «in relazione con un'attività economica»²². Ci si chiede se l'attività di affidamento della Pfothilfe-Ungarn, complessivamente considerata, (ossia, la raccolta dei cani randagi, la prestazione agli stessi delle cure necessarie, la pubblicità sul suo sito Internet riguardante i cani da dare in affidamento, la conclusione di contratti di protezione e il trasporto dei cani fino alla dimora dei nuovi padroni dietro pagamento di un corrispettivo) costituisca un'«attività economica» anche se non esercitata a scopo di lucro.

46. Sebbene la nozione di «attività economica» non possa avere esattamente lo stesso significato in tutto il diritto dell'Unione²³, la Corte ha ritenuto, in numerose occasioni, che un'attività può essere di natura economica anche se la persona che la esercita non persegue scopi di lucro.

47. Pertanto, secondo costante giurisprudenza, le attività consistenti nell'offrire beni o servizi in un mercato rientrano nell'ambito di applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza²⁴. La circostanza che una persona non persegua scopi di lucro non osta a che tale persona costituisca un'«impresa» soggetta, in particolare, ai divieti sugli accordi anticoncorrenziali o sugli aiuti di Stato qualora detta persona offra beni o servizi nel mercato in concorrenza con quelli degli operatori che perseguono uno scopo di lucro²⁵. Come affermato dall'avvocato generale Jacobs, il criterio fondamentale nel valutare se un'attività possieda natura economica e sia quindi disciplinata dalle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza consiste nell'accertare «se, almeno in linea di principio, possa essere svolta da un'impresa privata a scopo di lucro»²⁶.

48. La Corte ha adottato un approccio simile in altri contesti. Ad esempio, la circostanza che un aggiudicatario sia costituito in forma di associazione di diritto privato e non persegua scopi di lucro non esclude che esso possa esercitare un'attività economica. Siffatte circostanze sono quindi irrilevanti ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici²⁷. Parimenti, la circostanza che una persona eserciti attività senza scopo di lucro non è di per sé sufficiente per privare tali attività della loro natura economica e da escludere le stesse dall'ambito di applicazione delle disposizioni del

22 — Articolo 1, paragrafo 5.

23 — Sentenza Meca-Medina e Majcen/Commissione, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punti da 31 a 33. V., per un'analisi della nozione di «attività economica» in varie politiche dell'Unione, Odudu, O., «Economic Activity as a Limit to Community Law», in Barnard, C., Odudu, O. (a cura di), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pagg. 225-243.

24 — V., in particolare, sentenze Commissione/Italia, 118/85, EU:C:1987:283, punto 3, Commissione/Italia, C-35/96, EU:C:1998:303, punto 36, e Pavlov e a., da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:428, punto 75.

25 — V., in particolare, sentenze Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punto 85, Cassa di Risparmio di Firenze e a., C-222/04, EU:C:2006:8, punto 123, e Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punto 57, e giurisprudenza ivi citata.

26 — Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate nella causa AOK Bundesverband e a., C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, EU:C:2003:304, punto 27 (il corsivo è mio). La Corte ha ritenuto che l'assicurazione malattia e maternità obbligatoria non soddisfi tale condizione, in quanto si fonda sul principio della solidarietà nazionale e non presenta alcuno scopo di lucro: v. sentenza Poucet e Pistre, C-159/91 e C-160/91, EU:C:1993:63, punti 18 e 19.

27 — V., più di recente, sentenza Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, punto 33 e giurisprudenza ivi citata.

diritto dell'Unione in materia di libera prestazione dei servizi²⁸. Detta circostanza non esime neppure tale persona dall'osservanza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione, relativi alla tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese²⁹. Risulta altresì chiaramente dall'articolo 9, paragrafo 1, primo periodo, della direttiva IVA³⁰ che, in linea di principio, tale direttiva si applica a prescindere dal fatto che un'attività sia esercitata o meno a scopo di lucro. Secondo tale disposizione, si considera «soggetto passivo» «chiunque esercita, in modo indipendente e in qualsiasi luogo, un'attività economica, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività». L'articolo 132, lettere l) e m), della direttiva IVA, che esenta talune attività esercitate da organismi senza fini di lucro, costituisce un'ulteriore conferma di tale conclusione. Dette attività non necessiterebbero di un'esenzione specifica se non fossero attività economiche³¹.

49. Sia il tenore letterale e il contesto dell'articolo 1, paragrafo 5, sia lo scopo del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto avvalorano la tesi secondo la quale la nozione di «attività economica», contenuta in tale disposizione, non dev'essere interpretata in modo diverso dal suo normale significato nell'ambito del diritto dell'Unione.

50. Anzitutto, stabilendo che il regolamento «non si applica al trasporto di animali che non sia in relazione con un'attività economica», l'articolo 1, paragrafo 5, non distingue tra attività economiche volte alla realizzazione di un profitto da quelle prive di tale scopo. Detto articolo non utilizza neppure la nozione di «trasporto a fini commerciali».

51. Inoltre, il considerando 12 del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto chiarisce semplicemente che il «trasporto a fini commerciali» deve essere interpretato in senso estensivo. Esso non fornisce pertanto indicazioni utili quando si interpreta la nozione di «attività economica» di cui all'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento in parola.

52. Per contro, il considerando 21 sembra voler precisare che talune attività non a scopo di lucro possono essere tuttavia «economiche» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5. Secondo il tenore di tale considerando, gli equidi registrati sono spesso trasportati «per scopi non commerciali», ad esempio per concorsi ippici, corse, eventi culturali o riproduzione. Ciò giustifica la deroga a talune (ma non a tutte) le disposizioni del regolamento sulla protezione degli animali durante tale trasporto. È quindi chiaro che il trasporto di animali «per scopi non commerciali» può essere «in relazione con un'attività economica». Altrimenti, non sarebbero state necessarie deroghe espresse.

53. Inoltre, limitare l'ambito di applicazione del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto alle attività economiche a scopo di lucro rischierebbe chiaramente di pregiudicare l'obiettivo principale di tale normativa consistente nella protezione degli animali durante il trasporto³². Nella fattispecie oggetto del procedimento principale è stato trasportato attraverso le frontiere interne dell'Unione, in un'unica partita, un numero significativo di cani. Tali animali erano quindi potenzialmente esposti, quantomeno, a taluni rischi per la salute e il benessere degli animali che il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto mira a disciplinare³³. Dato che – come hanno affermato, sostanzialmente, in udienza sia la Pfothenhilfe-Ungarn che la Commissione – i cani randagi versano spesso in condizioni di salute più precarie rispetto agli altri cani, ritengo che tali rischi non possano essere ragionevolmente ignorati.

28 — V. sentenze Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punti 35 e 36; Smits e Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, punti da 50 a 59, e Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punto 33.

29 — Sentenza Commissione/Regno Unito, C-382/92, EU:C:1994:233, punti 44 e 45.

30 — Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU L 347, pag. 1).

31 — V., per una recente esposizione, sentenza The Bridport and West Dorset Golf Club, C-495/12, EU:C:2013:861.

32 — V. sentenza Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, punto 44.

33 — Tali rischi potrebbero derivare, ad esempio, dall'uso di mezzi di trasporto inadeguati o dalla violazione di specifiche tecniche relative allo spazio minimo previsto per ciascun animale e alla somministrazione di cibo e acqua durante il trasporto.

54. Non condivido neppure l'affermazione della Pfothenhilfe-Ungarn secondo la quale il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto non dovrebbe essere applicato alla sua attività di affidamento semplicemente perché lo scopo di tale associazione sarebbe specificamente quello di proteggere gli animali. Tale obiettivo è assolutamente lodevole. Tuttavia, non esclude di per sé la possibilità che – senza dubbio, involontariamente – tale associazione possa trasportare animali secondo modalità atte a provocare loro lesioni o sofferenze inutili ovvero ad aggravare involontariamente una malattia non diagnosticata.

55. Infine, tale interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 5, è conforme non solo all'articolo 13 TFUE ma anche alla Convenzione n. 193 del Consiglio d'Europa sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali (in prosieguo: la «Convenzione»), che l'Unione ha firmato³⁴ e alla quale viene fatto riferimento nel preambolo del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto³⁵. Sebbene i movimenti di animali tra gli Stati membri non siano disciplinati, in quanto tali, dalla Convenzione³⁶, quest'ultima e il regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto perseguono, in sostanza, lo stesso obiettivo di salvaguardare il benessere degli animali durante il trasporto³⁷. I due atti sono altresì basati sugli stessi principi³⁸. Il rapporto esplicativo della Convenzione, adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 giugno 2003, stabilisce espressamente che il trasporto disciplinato dalla Convenzione «può avvenire per fini commerciali o non commerciali».

56. Concludo, pertanto, che un'associazione senza scopo di lucro trasporta animali «in relazione con un'attività economica» a condizione che il trasporto rientri in un'offerta di beni o servizi in un determinato mercato. Occorre chiedersi se ciò si verifichi nel caso di specie.

57. Mi sembra chiaro che un'associazione senza scopo di lucro sia attiva nel mercato degli animali da compagnia laddove eserciti un'attività come quella oggetto del procedimento principale. Il fatto che i prodotti o servizi siano, in una certa misura, atti a soddisfare bisogni identici a quelli offerti da altri operatori, consente di concludere che esiste un certo grado di sostituibilità tra gli stessi³⁹ e che sono quindi offerti nello stesso mercato. Sebbene il contratto di protezione concluso tra la Pfothenhilfe-Ungarn e il singolo possa non implicare alcun trasferimento di proprietà⁴⁰ successivamente al pagamento della corrispettivo, tale persona diviene il nuovo padrone del cane e si impegna ad accudirlo in modo responsabile. Per questi motivi, la fattispecie non differisce essenzialmente da quella in cui il cane viene acquistato in un negozio di animali⁴¹. Inoltre, associazioni come la Pfothenhilfe-Ungarn offrono potenzialmente un'ampia gamma di cani di diversa razza, età e taglia. Esiste quindi, quantomeno, un certo grado di sovrapposizione tra l'attività di affidamento dei cani a nuovi padroni dietro pagamento di un corrispettivo, come quella oggetto del procedimento principale, e l'attività di vendita dei cani esercitata dai negozi di animali⁴².

34 — V. decisione 2004/544/CE del Consiglio, del 21 giugno 2004, relativa alla firma della Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali (GU L 241, pag. 21).

35 — Considerando 4.

36 — Articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione.

37 — V., in particolare, articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione.

38 — V., ad esempio, le seguenti disposizioni della Convenzione: articolo 5 («Autorizzazione dei trasportatori»), articolo 6 («Concezione e costruzione» dei mezzi di trasporto), articolo 7 («Pianificazione» del trasporto), articolo 9 («Idoneità al trasporto») e articolo 11 («Riposo, abbeveraggio, alimentazione prima del carico»).

39 — V. sentenze De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, punto 30 e giurisprudenza ivi citata, nonché Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, punto 32.

40 — V. paragrafo 32 supra.

41 — Ciò emerge chiaramente dal sito internet della Pfothenhilfe-Ungarn: v. www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html.

42 — Nei limiti in cui la Pfothenhilfe-Ungarn, diversamente da un negozio di animali, non tenti di trarre un profitto dall'affidamento di un cane, il nuovo proprietario può pagare una cifra inferiore per l'acquisto dell'animale. Tuttavia, contro una spesa ovviamente inferiore, il nuovo proprietario è potenzialmente esposto a spese aggiuntive in momento successivo, qualora il cane con un passato incerto si ammali o sia rimasto traumatizzato da precedenti esperienze vissute come randagio.

58. Ritengo, pertanto, che un'associazione quale la Pfothenhilfe-Ungarn trasporti animali in relazione con un'attività economica ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento sulla protezione degli animali durante il trasporto quando trasporta cani tra gli Stati membri con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di una corrispettivo, indipendentemente dal fatto che tale attività sia esercitata o meno a scopo di lucro.

Seconda questione: «scambi intracomunitari» di animali ai sensi della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici

59. Con la seconda questione, il giudice del rinvio si interroga sull'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici. Fornire un'utile risposta a tale questione rende, anzitutto, necessario esaminare se un movimento di animali come quello oggetto del procedimento principale rientri anzitutto nella sfera di applicazione della direttiva de qua. Come ho avuto modo di precisare, quest'ultima non si applica ai controlli veterinari relativi agli spostamenti tra Stati membri di animali da compagnia, privi di qualsiasi carattere commerciale, accompagnati da una persona fisica e responsabile degli animali durante lo spostamento⁴³.

60. Risulta chiaramente dalla formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva che tale disposizione disciplina unicamente i movimenti di animali da compagnia i) accompagnati da una persona *fisica* e ii) responsabile degli animali. Gli spostamenti di tal genere ricadono nella sfera del regolamento sui movimenti a carattere non commerciale sempreché gli animali non siano destinati alla vendita ovvero al trasferimento ad altro proprietario⁴⁴. Come sottolineato dalla Commissione, la deroga contenuta in detta disposizione non riguarda, quindi, il trasporto effettuato sotto la responsabilità di una persona *giuridica* (anche nel caso in cui i cani siano effettivamente trasportati da una persona fisica, come nel procedimento principale). Spetta al giudice nazionale, competente a valutare i fatti, verificare eventualmente se la Pfothenhilfe-Ungarn (che risulta essere una persona giuridica ai sensi del diritto tedesco) sia rimasta responsabile dei cani durante il trasporto e fino al momento in cui questi ultimi siano stati consegnati ai nuovi padroni ovvero se si sia eventualmente verificato un trasferimento di responsabilità giuridica in capo alla persona fisica o alle persone fisiche che hanno effettuato il trasporto e le operazioni successive⁴⁵.

61. Ci si chiede se un'associazione quale la Pfothenhilfe-Ungarn, trasportando cani tra gli Stati membri con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un compenso ma non a scopo di lucro, sia un «operatore che effettua scambi intracomunitari» di animali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici.

62. Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale, l'uso, all'articolo 12, del termine «Unternehmer» (versione tedesca), «επιχειρήσεις» (versione greca), «dealers» (versione inglese), «handelaars» (versione olandese) e «handlare» (versione svedese) non è decisivo. Pur nell'assunto che ciascuno dei termini elencati implichi automaticamente uno scopo di lucro (cosa di per sé dubbia), ciò non avviene chiaramente per il corrispondente termine contenuto in altre versioni linguistiche in cui tale disposizione è stata adottata nel 1990⁴⁶.

43 — V. supra, paragrafo 15.

44 — V. articolo 3, lettera a) del regolamento. Alla luce dei fatti oggetto del procedimento principale, sembra che la proprietà sui cani non potesse essere formalmente acquisita dai nuovi padroni. Cionondimeno, in ogni singolo caso è stato poi effettuato il versamento di una somma, seguito quindi dal «trasferimento» dell'animale, cosa che costituiva, in realtà, lo scopo dell'intera operazione. Ciò premesso, mi sembra che il trasferimento debba essere assimilato ad una «[vendita] o [trasferimento] ad altro proprietario» ai sensi di detta disposizione.

45 — Per le ragioni esposte infra, ai paragrafi 70 e 71, ciò potrebbe non essere, in definitiva, necessario nella fattispecie.

46 — V., in particolare, la versione spagnola («Agentes»), la versione danese («Ehrvervsdrivende»), la versione francese («opérateurs»), la versione italiana («operatori»), e la versione portoghese («operadores»). V. anche la versione rumena («operatorii»).

63. La nozione di «scambi» assume, nella direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, lo stesso significato ad essa attribuito nel contesto delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci⁴⁷. Tali disposizioni del Trattato costituiscono una caratteristica essenziale del mercato interno, uno degli elementi fondanti dell'Unione europea. Pertanto, la nozione di «scambi di merci» di cui all'articolo 28 TFEU va interpretata in senso estensivo. Nella sentenza Commissione/Italia la Corte ha definito la nozione di «merci», ai sensi della norma del Trattato divenuta articolo 28 TFUE, come «prodotti pecuniariamente *valutabili* e come tali *atti* a costituire oggetto di negozi commerciali»⁴⁸. In via di principio, quindi, le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci sono applicabili a prescindere dal fatto che le merci interessate siano trasportate attraverso le frontiere nazionali a fini di vendita o di rivendita ovvero per uso o consumo personale⁴⁹.

64. A fortiori, se un movimento di «merci» (compresi gli animali) rientri o meno in un'operazione a scopo di lucro non rileva ai fini della questione se tale movimento sia disciplinato dalle disposizioni del Trattato sulla libertà di circolazione e, per estensione, dall'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici.

65. Lo scopo di tale direttiva, consistente nella sostituzione del precedente sistema di controlli veterinari e zootecnici alle frontiere interne dell'Unione con un sistema armonizzato di controlli nello Stato membro di origine e nello Stato membro di destinazione, costituisce un'ulteriore conferma di tale approccio. Il sistema armonizzato de quo, basato su una maggiore fiducia nei controlli veterinari eseguiti dallo Stato di origine⁵⁰, mira sia a completare il mercato interno sia a salvaguardare la salute pubblica e degli animali⁵¹.

66. I requisiti di cui all'articolo 12, secondo i quali tutti gli operatori che effettuino scambi intracomunitari di animali disciplinati dalla direttiva sono tenuti a una registrazione preliminare in un registro ufficiale su richiesta dell'autorità competente e a tenere un registro in cui sono iscritte le forniture, contribuiscono in modo determinante al perseguimento di tali obiettivi. Così, ad esempio, l'autorità competente dello Stato membro di origine ha l'obbligo di sottoporre a controlli, in particolare, le aziende, i centri e gli organismi, allo scopo di accertarsi che gli animali o i prodotti destinati agli scambi siano conformi ai requisiti comunitari, compresi i requisiti previsti all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici⁵². In particolare, possono essere destinati agli scambi soltanto gli animali provenienti da un'azienda o da un centro o organismo soggetti a regolari controlli veterinari ufficiali⁵³. In tale contesto, è chiaramente necessario che l'autorità competente dello Stato membro di origine disponga di un registro di tutti i luoghi in cui deve eseguire regolari controlli veterinari.

67. Inoltre, le autorità competenti dello Stato membro di destinazione possono effettuare controlli a campione nel luogo di destinazione al fine di verificare il rispetto delle condizioni poste dall'articolo 3 o può effettuare controlli durante il trasporto degli animali e dei prodotti sul suo territorio qualora dispongano di elementi di informazione che consentano di presumere un'infrazione⁵⁴. Laddove esse accertino la presenza, in particolare, di una zoonosi o malattia o di qualsiasi fonte di grave rischio per gli animali o per l'Uomo, la direttiva sui controlli veterinari e zootecnici impone loro di ordinare che

47 — Articolo 2, paragrafo 3, della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici.

48 — Sentenza Commissione/Italia, 7/68, EU:C:1968:51 (il corsivo è mio). Tale definizione riguarda gli animali da compagnia. V., ad esempio, sentenza Commissione/Belgio, C-100/08, EU:C:2009:537, punto 42.

49 — Sentenza Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, punto 22. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate nella causa Commissione/Belgio, C-2/90, EU:C:1991:344, paragrafo 15 e giurisprudenza ivi citata.

50 — Considerando 6.

51 — Tale secondo obiettivo risulta da varie disposizioni della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, in particolare dagli articoli 2, paragrafo 1, 8, paragrafo 1, lettera b), 9, paragrafo 1, sesto comma, e 10, paragrafo 1, quarto comma.

52 — Articolo 3, paragrafo 3, primo comma.

53 — Articolo 3, paragrafo 1, lettera b).

54 — Articolo 5, paragrafo 1, lettera a).

l'animale o la partita di animali siano messi in quarantena o, se necessario, che siano abbattuti⁵⁵. Le autorità medesime sono tenute a comunicare immediatamente per iscritto alle competenti autorità degli altri Stati membri e alla Commissione le constatazioni fatte, le decisioni prese nonché le relative motivazioni⁵⁶. Esse sono parimenti tenute a mettersi immediatamente in contatto con le competenti autorità dello Stato membro di origine, per consentire a queste ultime di adottare tutte le misure necessarie⁵⁷. Qualora sussista un rischio di epidemia, tali misure potrebbero comportare, in particolare, la messa in quarantena degli animali nell'azienda di origine e la comunicazione di tale rischio alle autorità competenti di tutti i luoghi in cui siano stati inviati gli animali originari di tale azienda. Tali procedure evidenziano l'importanza sia del registro ufficiale degli operatori sia del registro in cui sono iscritte le forniture nello schema generale della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici.

68. Tale meccanismo potrebbe risultare compromesso e gli obiettivi della direttiva pregiudicati qualora l'articolo 12 non dovesse essere applicato in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale. La distinzione tra trasporto di partite di animali da compagnia in relazione con attività a scopo di lucro, da un lato, e attività non a scopo di lucro, dall'altro, potrebbe essere anche difficile da compiere nella prassi (specialmente nell'ambito di controlli a campione) e comportare quindi un corrispondente rischio di frode. In effetti, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto espressamente tale rischio. Il preambolo del regolamento (UE) n. 388/2010 della Commissione⁵⁸ si riferisce all'esperienza nell'applicazione del regolamento sui movimenti a carattere non commerciale che dimostra l'esistenza di un rischio elevato che movimenti commerciali di cani, gatti e furetti siano dissimulati fraudolentemente come movimenti non commerciali⁵⁹. Per evitare tali pratiche, la Commissione ha deciso di assoggettare i movimenti di più di cinque animali da compagnia ai requisiti e ai controlli stabiliti dalla direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi. La stessa giustificazione è reiterata nel preambolo del regolamento n. 576/2013⁶⁰, secondo il quale i movimenti di più di cinque animali da compagnia tra Stati membri sono soggetti, in via di principio, alle condizioni di polizia sanitaria stabilite dalla direttiva in materia di polizia sanitaria negli scambi e ai controlli veterinari previsti dalla direttiva sui controlli veterinari e zootecnici⁶¹.

69. Concludo pertanto che un'associazione quale la Pfothenhilfe-Ungarn è un operatore che effettua scambi intracomunitari di animali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici quando trasporta cani tra gli Stati membri con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un corrispettivo, indipendentemente dal fatto che tale attività sia o meno a scopo di lucro.

70. Ciò detto, nutro seri dubbi sul fatto che tale disposizione possa essere fatta valere nei confronti della Pfothenhilfe-Ungarn nell'ambito del procedimento principale, riguardante una controversia fra tale associazione e l'amministrazione tedesca. Secondo costante giurisprudenza, una direttiva non può, di per sé, imporre obblighi a un singolo e una disposizione contenuta in una direttiva non può essere

55 — Articolo 8, paragrafo 1, lettera a), primo comma.

56 — Articolo 8, paragrafo 1, lettera a), terzo comma.

57 — Articolo 9, paragrafo 1, primo comma.

58 — Regolamento del 6 maggio 2010, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il numero massimo di animali da compagnia di determinate specie che possono essere oggetto di movimenti a carattere non commerciale (GU L 114, pag. 3).

59 — Considerando 6.

60 — Considerando 11.

61 — Articolo 5, paragrafo 4.

invocata direttamente nei confronti di tale persona dinanzi a un giudice nazionale⁶². Pertanto, un'autorità nazionale non può far valere, nei confronti di un singolo, la disposizione di una direttiva che non sia stata ancora (correttamente) attuata nel diritto nazionale⁶³. Detta giurisprudenza è volta ad evitare che uno Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto dell'Unione⁶⁴.

71. L'articolo 4 della Verordnung recante attuazione, nel diritto tedesco, dell'articolo 12, lettera a), della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, si applica soltanto «nell'esercizio di un'attività commerciale» («gewerbsmäßig»). Secondo costante giurisprudenza, l'obbligo del giudice nazionale di interpretare il proprio diritto nazionale alla luce del dettato e dello scopo della direttiva è limitato dai principi giuridici generali che fanno parte del diritto dell'Unione e, in particolare, dai principi della certezza del diritto e dell'irretroattività. Tale obbligo non può fungere da fondamento per un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale⁶⁵. Dagli atti prodotti dinanzi alla Corte risulta, a mio parere, che le attività della Pfothenhilfe-Ungarn *non* siano svolte «nell'esercizio di un'attività commerciale» e che interpretare tale periodo in modo da allinearla all'interpretazione della sfera di applicazione della direttiva sui controlli veterinari e zootecnici, da me suggerita nei paragrafi precedenti, richiederebbe un'interpretazione *contra legem*. Tuttavia, tali elementi rappresentano, in definitiva, questioni la cui decisione spetta al giudice nazionale.

Postscriptum

72. I fatti alla base della presente domanda pregiudiziale dimostrano con assoluta chiarezza l'esistenza di una lacuna nei vigenti regimi legislativi dell'Unione che disciplinano i movimenti transfrontalieri di animali. Nel raccomandare alla Corte le risposte che, a mio avviso, devono essere date a tale domanda, sono perfettamente consapevole del fatto che un'associazione senza scopo di lucro, che soccorra cani randagi in uno Stato membro e li affidi a nuovi padroni in un altro Stato membro, disporrà di scarse risorse aggiuntive con le quali rispondere ai requisiti dettagliatamente previsti dalla normativa diretta a garantire la protezione della salute degli animali nel contesto di un'attività commerciale a scopo di lucro. Alcuni potrebbero ritenere, infatti, che applicare tale normativa ad associazioni come la ricorrente nel procedimento principale sfiori la perversione. Tuttavia, non sarebbe neppure corretto applicare semplicemente alla fattispecie la normativa assai meno rigorosa sui movimenti transfrontalieri di singoli animali da compagnia.

73. Talvolta è possibile risolvere un problema evidente ricorrendo a un'interpretazione estensiva del testo legislativo vigente. Sono pervenuta alla conclusione che ciò non sia possibile nel caso di specie. Ritengo che neppure la Corte sia dotata degli strumenti necessari per trovare il (nuovo) giusto equilibrio tra agevolare la libera circolazione degli animali per una buona causa e garantire un'adeguata protezione della salute umana e degli animali, tenendo anche presente l'esigenza di prevenire le frodi e gli abusi. È il legislatore a dover assumere tale compito. Mi auguro che il caso in esame abbia evidenziato la necessità che il legislatore si adoperi in tal senso.

62 — V., in particolare, sentenze Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punto 48, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punto 9, e Riesen Internationale Transporte, C-157/02, EU:C:2004:76, punto 22.

63 — Sentenze Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punto 10, e Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, punti da 36 a 38.

64 — Sentenza Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, punto 22.

65 — V., in particolare, sentenze Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, punto 13, e Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punto 61.

Conclusione

74. Per tutti i suesposti motivi, propongo alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini in risposta alle questioni sollevate dal Bundesverwaltungsgericht (Germania):

- 1) un'associazione per la protezione degli animali trasporta animali in relazione con un'attività economica ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97 quando trasporta cani tra gli Stati membri con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un corrispettivo, indipendentemente dal fatto che tale attività sia o meno a scopo di lucro.
- 2) In tale contesto, inoltre, l'associazione è un operatore che effettua scambi intracomunitari di animali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 90/425/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale disposizione possa essere fatta valere nei confronti della Pfothenhilfe-Ungarn nell'ambito del procedimento principale.