



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

17 ottobre 2013\*

«Rinvio pregiudiziale — Agricoltura — Regolamento (CE) n. 21/2004 — Sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina — Obbligo di identificazione elettronica individuale — Obbligo di tenere un registro d'azienda — Validità — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Libertà d'impresa — Proporzionalità — Parità di trattamento»

Nella causa C-101/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Stuttgart (Germania) con decisione del 9 febbraio 2012, pervenuta in cancelleria il 27 febbraio 2012, nel procedimento

**Herbert Schaible**

contro

**Land Baden-Württemberg,**

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, E. Juhász (relatore), A. Rosas, D. Šváby e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 marzo 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per H. Schaible, da M. Winkel Müller, Rechtsanwalt;
- per il Land Baden-Württemberg, da C. Taubald, Rechtsanwältin;
- per il governo francese, da G. de Bergues e C. Candat, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da B. Koopman e C. Wissels, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti;

\* Lingua processuale: il tedesco.

- per il Consiglio dell'Unione europea, da P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová e R. Wiemann, in qualità di agenti;
  - per la Commissione europea, da G. von Rintelen e B. Burggraaf, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 maggio 2013,  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità degli articoli 3, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, 5, paragrafo 1, nonché 9, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (GU 2004, L 5, pag. 8), come modificato dal regolamento (CE) n. 933/2008 della Commissione, del 23 settembre 2008 (GU L 256, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento n. 21/2004»).
- 2 Tale domanda è stata introdotta nell'ambito di una controversia tra il sig. Schaible e il Land Baden-Württemberg avente ad oggetto la compatibilità delle suddette disposizioni con il diritto primario dell'Unione.

### **Contesto normativo**

#### *Diritto dell'Unione*

- 3 Ai sensi degli articoli 1 e 3, paragrafo 1, lettera c), 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 (GU L 224, pag. 29), la soppressione di detti controlli alle frontiere fra gli Stati membri comporta la necessità che gli animali siano identificati conformemente ai requisiti di una normativa dell'Unione e registrati in modo da poter risalire all'azienda, al centro o all'organismo di origine o di passaggio.
- 4 I considerando 1, 3, 7 e 11 del regolamento n. 21/2004 enunciano quanto segue:
  - «(1) A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 90/425/CEE (...), gli animali destinati agli scambi intracomunitari debbono essere identificati conformemente ai requisiti della normativa comunitaria ed essere registrati in modo da poter risalire all'azienda, al centro o all'organismo di origine o di passaggio. (...)
  - (...)
  - (3) Le regole in materia di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina in particolare sono state fissate dalla direttiva 92/102/CEE [del Consiglio, del 27 novembre 1992, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32)]. Per quanto riguarda gli animali delle specie ovina e caprina, l'esperienza e la crisi dell'fta epizootica in particolare dimostrano che l'attuazione della direttiva 92/102/CEE non è stata soddisfacente e deve essere migliorata. È pertanto necessario stabilire norme più rigorose e specifiche, analogamente a quanto è stato fatto per gli animali della specie bovina con il regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema

di identificazione e di registrazione dei bovini [e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio (GU L 204, pag. 1)].

(...)

(7) Nel 1998 la Commissione ha avviato un vasto progetto pilota riguardante l'identificazione elettronica degli animali (IDEA), la cui relazione finale è stata ultimata il 30 aprile 2002. Il progetto in questione ha dimostrato che i sistemi di identificazione degli animali delle specie ovina e caprina potrebbero essere sensibilmente migliorati con l'impiego di identificatori elettronici, a condizione che siano soddisfatte talune condizioni relative alle misure di accompagnamento.

(...)

(11) Negli Stati membri in cui il patrimonio delle specie ovine o caprine è relativamente ridotto, l'introduzione di un sistema di identificazione elettronico potrebbe essere ingiustificato ed è pertanto opportuno consentire a tali Stati membri di renderlo facoltativo. È opportuno inoltre prevedere la possibilità di adattare mediante una procedura rapida i livelli demografici al di sotto dei quali potrà essere resa facoltativa l'identificazione elettronica».

5 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 21/2004 prevede quanto segue:

«Ogni Stato membro istituisce, ai sensi delle disposizioni del presente regolamento, un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina».

6 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento:

«Il sistema di identificazione e di registrazione degli animali comprende i seguenti elementi:

- a) mezzi di identificazione di ciascun animale;
- b) registri aggiornati tenuti presso ciascuna azienda;
- c) documenti di trasporto;
- d) registro centrale o banca dati informatizzata».

7 L'articolo 4 del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Tutti gli animali di un'azienda nati dopo il 9 luglio 2005 (...) devono essere identificati a norma del paragrafo 2, entro un termine che dev'essere fissato dallo Stato membro, a decorrere dalla nascita dell'animale e in ogni caso prima che l'animale lasci l'azienda in cui è nato. (...)

A titolo di deroga gli Stati membri possono estendere tale termine fino a nove mesi per gli animali allevati secondo modalità di allevamento estensivo o all'aperto. Gli Stati membri interessati informano la Commissione della deroga concessa. Se necessario, possono essere adottate disposizioni d'applicazione secondo la procedura di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

2.

- a) Gli animali sono identificati mediante un primo mezzo di identificazione che soddisfa i requisiti di cui all'allegato, sezione A, punti 1, 2 e 3; e

- b) mediante un secondo mezzo di identificazione approvato dall'autorità competente e conforme alle caratteristiche tecniche elencate nell'allegato, sezione A, punto 4.
- c) Tuttavia, fino alla data menzionata nell'articolo 9, paragrafo 3, il secondo mezzo di identificazione può essere sostituito dal sistema descritto nell'allegato, sezione A, punto 5, tranne che per gli animali oggetto di scambi intracomunitari(...)

3. Tuttavia, per gli animali destinati ad essere macellati prima dell'età di dodici mesi e che non sono destinati né a scambi intracomunitari né all'esportazione verso i paesi terzi, l'autorità competente può autorizzare il metodo di identificazione descritto nell'allegato, sezione A, punto 7, in alternativa ai mezzi di identificazione di cui al paragrafo 2.

(...)».

- 8 In forza dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 21/2004, tutti i detentori di animali, ad eccezione dei trasportatori, tengono un registro aggiornato contenente almeno le informazioni riportate nella sezione B dell'allegato al medesimo regolamento.

- 9 L'articolo 9, paragrafo 3, del suddetto regolamento stabilisce che:

«A partire dal 31 dicembre 2009, l'identificazione elettronica, secondo gli orientamenti di cui al paragrafo 1 e ai sensi delle pertinenti disposizioni della sezione A dell'allegato, è obbligatoria per tutti gli animali.

Tuttavia, gli Stati membri in cui il numero complessivo di animali delle specie ovina e caprina è inferiore o pari a 600 000 capi, possono rendere facoltativa l'identificazione elettronica per gli animali che non sono oggetto di scambi intracomunitari.

Gli Stati membri in cui il numero complessivo di animali della specie caprina è inferiore o pari a 160 000 capi, possono anch'essi rendere facoltativa l'identificazione elettronica per gli animali della specie caprina che non sono oggetto di scambi intracomunitari».

- 10 La sezione A dell'allegato al regolamento n. 21/2004, alla quale l'articolo 4 del medesimo regolamento rinvia per quanto riguarda l'identificazione individuale, stabilisce i mezzi di identificazione e prevede, in particolare, che questi ultimi debbano essere concepiti in modo tale da garantire almeno un marchio visibile e un marchio leggibile elettronicamente, nonché le caratteristiche, le informazioni fornite dai codici che appaiono su tali mezzi di identificazione, i requisiti ai quali i primi e i secondi mezzi di identificazione devono rispondere e i criteri tecnici degli identificatori elettronici.
- 11 La sezione B dell'allegato al regolamento n. 21/2004, alla quale l'articolo 5 di quest'ultimo rinvia per quanto concerne il registro d'azienda, indica le informazioni minime che detto registro deve contenere.

#### *Il diritto tedesco*

- 12 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la normativa nazionale, adottata conformemente al regolamento n. 21/2004, prevede che ciascun animale debba essere identificato, individualmente, attraverso due mezzi d'identificazione e un codice a dodici cifre. Tali due mezzi di identificazione consistono, da un lato, in un marchio auricolare avente una scritta nera su fondo giallo e, dall'altro, in un identificatore elettronico avente la forma di un marchio auricolare o di un bolo ruminale.

- 13 Inoltre, i mezzi d'identificazione individuale degli animali devono essere iscritti in un registro d'azienda in cui devono essere riportati, in particolare, il codice d'identificazione dell'azienda, il codice d'identificazione dell'azienda di destinazione per gli animali in uscita, quello dell'azienda di origine per gli animali in entrata, il codice d'identificazione dell'animale, l'anno di nascita e la data d'identificazione, l'anno e il mese del decesso laddove l'animale sia deceduto nell'azienda, nonché la razza e, se conosciuto, il genotipo dell'animale.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 14 Il sig. Schaible, un allevatore di ovini con 450 pecore, ha presentato dinanzi al giudice del rinvio un ricorso con cui ha chiesto di dichiarare che egli non è soggetto né agli obblighi di identificazione individuale dei propri animali e di identificazione elettronica individuale di questi ultimi, né all'obbligo di tenere un registro d'azienda ai sensi del regolamento n. 21/2004.
- 15 Il Land Baden-Württemberg ha chiesto di respingere tale ricorso.
- 16 Il Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunale Amministrativo di Stoccarda), nutrendo dubbi circa la validità di talune disposizioni del regolamento n. 21/2004, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) [Se] l'obbligo (...) dell'identificazione di ciascun animale ai sensi del combinato disposto degli articoli 3, paragrafo 1, e 4, paragrafo 2, del regolamento (...) n. 21/2004,
  - 2) l'obbligo (...) dell'identificazione elettronica di ciascun animale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 21/2004 (...), e
  - 3) l'obbligo (...) della tenuta del registro aziendale (...) ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 21/2004, in combinato disposto con la sezione B, punto 2, dell'allegato al regolamento,

siano compatibili con il diritto dell'Unione di rango superiore e siano pertanto validi».

### **Sulla domanda di riapertura della fase orale**

- 17 Con atto depositato nella cancelleria della Corte in data 8 luglio 2013, il sig. Schaible ha chiesto la riapertura della fase orale, facendo valere la possibilità che la Corte non fosse sufficientemente edotta su due punti dell'argomentazione del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione che avrebbero costituito elementi essenziali ai fini della decisione.
- 18 Da un lato, il sig. Schaible fa valere che, diversamente da quanto affermato da tali istituzioni nel corso dell'udienza, e come risulta dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sanità animale [COM (2013) 260 def.], non è prevista alcuna riforma legislativa al fine di estendere l'identificazione elettronica individuale anche ai suini. Dall'altro, sostiene che dalla suddetta proposta di regolamento è possibile dedurre che la Commissione non ritiene più che l'identificazione elettronica ed individuale sia necessaria al fine di lottare efficacemente contro le epizootie e che la stessa, essendo consapevole delle difficoltà tecniche legate all'identificazione elettronica degli animali ancora da superare, intende effettuare un'analisi di fattibilità e una valutazione degli effetti prima di procedere a un ampliamento dei sistemi elettronici integrati volti ad agevolare la tracciabilità degli animali.

- 19 Ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima può, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 20 Nel caso di specie, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire e che, dall'istanza del sig. Schaible, non risulta né un fatto nuovo tale da influenzare in modo decisivo la sentenza da pronunciare né un argomento che non sia stato ancora oggetto di discussione fra le parti e sulla cui base la causa debba essere decisa.
- 21 Di conseguenza, non si può accogliere l'istanza del sig. Schaible volta ad ottenere la riapertura della fase orale del procedimento.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

- 22 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, di accertare la validità degli articoli 3, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, 5, paragrafo 1, e 9, paragrafo 3, primo comma, nonché dell'allegato B, punto 2, del regolamento n. 21/2004 in rapporto alla libertà di impresa e al principio della parità di trattamento.
- 23 Ad avviso del suddetto giudice, gli obblighi ai quali sono assoggettati gli allevatori di ovini e di caprini ai sensi delle citate disposizioni del regolamento n. 21/2004 — segnatamente l'identificazione individuale degli animali, la loro identificazione individuale elettronica e la tenuta di un registro (in prosieguo: gli «obblighi controversi») — sono tali, da un lato, da violare l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che sancisce la libertà d'impresa, a motivo di un'ingerenza sproporzionata nei diritti dei suddetti allevatori e, dall'altro, da avere effetti discriminatori.

### *Sulla libertà d'impresa*

- 24 Ai sensi dell'articolo 16 della Carta, è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione.
- 25 La tutela conferita dal menzionato articolo 16 implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza, come emerge dalle spiegazioni relative a tale articolo, le quali, conformemente agli articoli 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima (v. sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, punto 42).
- 26 Le disposizioni del regolamento n. 21/2004 oggetto del procedimento principale assoggettano gli allevatori di ovini e di caprini a taluni obblighi relativi all'identificazione elettronica individuale degli animali e alla tenuta di un registro d'azienda. Pertanto, per quanto concerne gli allevatori di animali a fini commerciali, le suddette disposizioni sono tali da limitare l'esercizio della libertà d'impresa.
- 27 Tuttavia, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette che possano essere previste eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà, quali la libertà d'impresa, a condizione che esse siano previste per legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse

generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (v., in tal senso, sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, Racc. pag. I-11063, punto 65, nonché Sky Österreich, cit., punto 48).

- 28 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta. Essa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica (v., in tal senso, sentenza Sky Österreich, cit., punti 45 e 46 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 29 In ordine al principio di proporzionalità, occorre ricordare che esso esige, secondo la giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 45; del 23 ottobre 2012, Nelson e a., C-581/10 e C-629/10, punto 71, nonché Sky Österreich, cit., punto 50).
- 30 Anzitutto, riguardo agli obiettivi del regolamento n. 21/2004 e alla questione se gli strumenti istituiti da tale regolamento siano idonei a realizzarli, occorre, in primo luogo, ricordare i considerando 1 e 3 di quest'ultimo, dai quali risulta che il legislatore dell'Unione mira ad impedire la possibilità della diffusione delle malattie infettive, in particolare dell'fta epizootica all'origine della crisi dell'anno 2001 nel patrimonio di ovini e caprini, nell'ambito dell'istituzione del mercato interno dello scambio di tali animali e dei relativi prodotti.
- 31 L'eliminazione dei rischi di epizoozie degli ovini e dei caprini nonché l'attuazione del mercato interno nei relativi settori non erano ancora state conseguite al momento dell'adozione del regolamento n. 21/2004.
- 32 Al fine di garantire il buon funzionamento del mercato degli animali e dei relativi prodotti, la direttiva 90/425 ha eliminato gli ostacoli veterinari e zootecnici allo sviluppo degli scambi intracomunitari. Ai sensi degli articoli 1 e 3, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva, la soppressione dei controlli alle frontiere fra gli Stati membri comporta la necessità che gli animali siano identificati conformemente ai requisiti della normativa dell'Unione e registrati in modo da permettere di risalire all'azienda, al centro o all'organismo d'origine o di passaggio.
- 33 In un primo tempo, l'identificazione e la registrazione degli animali delle specie ovine e caprine erano disciplinate dalla direttiva 92/102. Detto sistema era basato sull'identificazione degli animali per azienda. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva aveva previsto che i detentori di animali dovessero tenere un registro indicante il numero totale di ovini e caprini presenti nell'azienda ogni anno e l'articolo 5, paragrafo 3, della medesima direttiva imponeva che gli ovini e i caprini fossero marchiati con un marchio auricolare o con un tatuaggio, atto a consentire l'individuazione dell'azienda di provenienza.
- 34 Tuttavia, dopo la grave epizoozia di ft a epizootica avvenuta nel corso del 2001, è avvenuto che la realizzazione del duplice obiettivo di prevenzione delle epidemie che colpiscono gli ovini e i caprini e di istituzione di un mercato interno di detti animali funzionante senza ostacoli potesse conseguirsi soltanto tramite il potenziamento del sistema introdotto dalla direttiva 92/102. È in tale prospettiva che il legislatore dell'Unione ha introdotto, mediante il regolamento n. 21/2004, un nuovo sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina.
- 35 La tutela sanitaria, la lotta contro le epizoozie e il benessere degli animali, obiettivi strettamente connessi, costituiscono obiettivi legittimi di interesse generale della normativa dell'Unione, allo stesso modo del conseguimento del mercato interno agricolo nel relativo settore (v., in tal senso, riguardo alla tutela sanitaria, sentenze del 4 aprile 2000, Commissione/Consiglio, C-269/97, Racc. pag. I-2257,

- punto 48, nonché del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, Racc. pag. I-7411, punto 78, e, riguardo al benessere degli animali, sentenze del 17 gennaio 2008, Viamex Agrar Handel e ZVK, C-37/06 e C-58/06, Racc. pag. I-69, punto 22, nonché del 19 giugno 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel, C-219/07, Racc. pag. I-4475, punto 27).
- 36 Ciò premesso, occorre esaminare, in secondo luogo, se gli strumenti istituiti dal regolamento n. 21/2004 siano idonei a realizzare tali obiettivi.
- 37 Il sistema introdotto dal suddetto regolamento prevede l'identificazione individuale di ciascun animale attraverso due identificatori. Salvo alcune eccezioni, tali due identificatori sono il tradizionale marchio auricolare e un dispositivo elettronico a forma di marchio auricolare elettronico, di un bolo ruminale, di un transponder iniettabile o di un marchio elettronico sul pastorale, leggibili mediante appositi lettori ottici. L'identità di ciascun animale deve inoltre essere iscritta in un registro d'azienda. Oltre a ciò, i flussi degli animali in uscita dall'azienda e i loro movimenti devono essere registrati in un documento di accompagnamento dei medesimi animali. In aggiunta, ogni Stato membro è tenuto a predisporre un registro centrale o una banca dati informatica in cui registrare tutte le aziende situate sul proprio territorio e ad effettuare, a scadenze regolari, un censimento degli animali detenuti in tali aziende.
- 38 Il sig. Schaible sostiene che un sistema siffatto non è idoneo a realizzare l'obiettivo di controllare le epizoozie. Inoltre, egli afferma che detto sistema è inefficace, in quanto il 5% degli identificatori elettronici applicati agli animali, col passare del tempo, vengono persi o diventano difettosi.
- 39 Riguardo all'identificazione individuale degli animali, è necessario rilevare che essa consente un sistema di controllo e di tracciabilità di ciascun animale, il quale è essenziale in caso di epizoozie su vasta scala. Un identificatore elettronico rende maggiormente efficace la lotta contro le malattie contagiose in quanto garantisce una maggiore affidabilità e una maggiore rapidità nella comunicazione dei dati.
- 40 Per quanto concerne l'obbligo di tenuta di un registro presso ciascun'azienda, occorre rilevare, come fa il governo francese, che i dati registrati dagli identificatori devono essere inseriti in un documento che possa essere aggiornato rapidamente e che, su richiesta, sia facilmente accessibile alle autorità competenti. Tale sistema consente quindi di stabilire il luogo di provenienza di ciascun animale e i differenti luoghi attraverso i quali un animale è transitato. In caso di epizootia, tali informazioni sono fondamentali al fine di effettuare studi epidemiologici precisi, di identificare i contatti a rischio idonei al contagio della malattia, e, conseguentemente, di consentire alle autorità competenti l'adozione di provvedimenti necessari ad impedire la propagazione di una tale malattia contagiosa. Quanto alle epizoozie, occorre aggiungere che, secondo il considerando 4 della direttiva 2003/50/CE del Consiglio, dell'11 giugno 2003, che modifica la direttiva 91/68/CEE per quanto riguarda il rafforzamento dei controlli sui movimenti di ovini e caprini (GU L 169, pag. 51), i movimenti di ovini hanno contribuito notevolmente alla diffusione dell'afta epizootica in alcune regioni dell'Unione durante l'epidemia di afta epizootica del 2001.
- 41 Per quanto riguarda gli argomenti del sig. Schaible relativi ai difetti tecnici del sistema di identificazione, anche volendo assumere che la percentuale degli identificatori elettronici applicati agli animali che si perdono o diventano difettosi possa raggiungere il livello indicato dal sig. Schaible, tali disfunzioni non sono di per sé tali da dimostrare che il sistema in questione sia del tutto inadeguato.
- 42 Occorre pertanto concludere che gli obblighi del sistema istituito dal regolamento n. 21/2004 sono idonei a realizzare l'obiettivo di controllare le epizoozie e che non è stato dedotto alcun elemento tale da poter mettere in dubbio l'efficacia di tale sistema nel suo complesso.

- 43 Per quanto riguarda, poi, la questione se gli strumenti istituiti dal regolamento n. 21/2004 siano necessari al fine di realizzare gli obiettivi perseguiti da quest'ultimo nonché la questione di un'eventuale sproporzionalità degli obblighi controversi, occorre esaminare tre serie di motivi fatti valere dal sig. Schaible.
- 44 In primo luogo, egli sostiene che il precedente sistema di identificazione dell'azienda, il quale consentiva un'efficace tracciabilità dei movimenti degli animali e un'efficace lotta contro le epizootie, si è già dimostrato valido. Il sig. Schaible osserva che l'epizootia di afta epizootica del 2001 non è tale da rimettere in discussione tale sistema, in quanto le cause di detta epidemia erano riconducibili non già al sistema in quanto tale, bensì alla circostanza che le autorità avevano effettuato controlli insufficienti. Di conseguenza, a suo avviso, non era necessario che il legislatore dell'Unione desse avvio a una revisione del precedente sistema, dato che la corretta attuazione ed applicazione delle norme meno restrittive previste dalla direttiva 92/102 sarebbero state sufficienti a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti.
- 45 In secondo luogo, il sig. Schaible afferma che gli obblighi controversi sono eccessivamente onerosi per i detentori di animali a causa del materiale supplementare che viene loro imposto di acquistare, vale a dire, in particolare, i transponder e i lettori ottici, e del notevole apporto di manodopera che l'impiego di tale materiale richiede da parte degli allevatori stessi e degli specialisti, come l'applicazione del transponder, la riproduzione dei codici nel registro d'azienda, la gestione di tale registro, la manutenzione degli scanner nonché i costi per gli interventi di informatici e veterinari.
- 46 In terzo luogo, il sig. Schaible sostiene che gli obblighi controversi sono incompatibili con i principi guida sul benessere degli animali, poiché l'applicazione dei transponder provoca lesioni a un elevato numero di animali. Egli ricorda che, nel precedente sistema, a ciascun animale era applicato un solo dispositivo di identificazione, consentendo di ridurre del 50% il rischio di lesioni, e che i marchi auricolari non elettronici causano sicuramente meno infiammazioni. Egli aggiunge che i boli ruminali possono essere rigettati durante la ruminazione o la digestione e che gli identificatori elettronici applicati sulla cavaglia degli animali mediante un bendaggio in plastica possono comportare un particolare rischio di lesioni.
- 47 Riguardo al controllo giurisdizionale della validità delle disposizioni di un regolamento, occorre ricordare che la Corte, nel valutare la proporzionalità degli strumenti istituiti da tali disposizioni, ha affermato che il legislatore dell'Unione, nell'esercizio dei poteri attribuitigli, gode di un ampio potere discrezionale nei settori in cui gli sono richieste scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui è chiamato ad effettuare valutazioni complesse (v., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone e a., C-58/08, Racc. pag. I-4999, punti 51 e 52).
- 48 In materia di agricoltura, il legislatore dell'Unione dispone in particolare di un ampio potere discrezionale che corrisponde alle responsabilità politiche ad esso attribuite dagli articoli da 40 TFUE a 43 TFUE. Di conseguenza, il controllo giurisdizionale si limita ad accertare se tale legislatore non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., in tal senso, sentenze del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, Racc. pag. I-1655, punto 80, e del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, punto 43).
- 49 Tuttavia, anche in presenza di un siffatto potere discrezionale, il legislatore dell'Unione è tenuto a basare le proprie scelte su criteri oggettivi e, nell'ambito della valutazione degli ostacoli connessi alle varie misure possibili, egli deve verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici (v., in tal senso, sentenza Vodafone e a., cit., punto 53).
- 50 Tuttavia, si deve rilevare che la legittimità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato e non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Quando il legislatore dell'Unione

deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui questi disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in tal senso, sentenze del 12 gennaio 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, Racc. pag. I-679, punto 38, e del 28 luglio 2011, *Agrana Zucker*, C-309/10, Racc. pag. I-7333, punto 45).

- 51 Di conseguenza, il controllo della Corte riguardante la proporzionalità delle disposizioni del regolamento n. 21/2004 controverse dev'essere effettuato entro tale ambito.
- 52 In merito all'asserita adeguatezza del precedente sistema, è necessario constatare che, stante la situazione zoonosanitaria, epizootica, economica e sociale caratterizzante il periodo della stesura e il momento dell'adozione del regolamento n. 21/2004, correttamente il legislatore dell'Unione ha considerato che, anche assumendo che le norme del sistema stabilito dalla direttiva 92/102 avrebbero potuto essere attuate in modo più adeguato, tali regole e tale sistema necessitavano di essere revisionati.
- 53 Come ricordato dal Consiglio, durante l'epizoozia del 2001 si è dovuto procedere all'abbattimento sistematico di diversi milioni di animali, in ragione di ovini non identificati e dell'assenza di tracciabilità, per poi scoprire che un grande numero di essi non era infetto. È stato necessario ricorrere a varie restrizioni in seno all'Unione e ad un divieto su scala mondiale di tutte le esportazioni di bestiame, di carne e di prodotti di origine animale a partire dal Regno Unito. Tali misure hanno comportato perdite considerevoli per il settore agroalimentare nonché per i bilanci degli Stati membri dell'Unione.
- 54 Dal punto 9 della relazione speciale della Corte dei conti n. 8/2004 sulla gestione e la supervisione, da parte della Commissione, delle misure di lotta e delle spese relative all'fta epizootica, corredata delle risposte della Commissione (GU 2005, C 54, pag. 1) risulta che, soltanto per quanto riguarda la crisi del 2001, l'importo globale delle spese dichiarate dagli Stati membri per l'indennizzo degli abbattimenti, la distruzione degli animali, la disinfezione delle aziende e del materiale ha raggiunto quasi EUR 2 693,4 milioni. Tale relazione indica altresì, al punto 36, che la normativa dell'Unione non prevedeva l'identificazione individuale degli ovini e che, inoltre, l'identificazione per lotto presentava lacune, in tal modo ostacolando la tracciabilità degli animali sospetti e ritardandone pertanto l'abbattimento.
- 55 Inoltre, già nel 1998, prima dell'epizoozia del 2001, la Commissione aveva lanciato il progetto IDEA, coordinato dal Centro comune di ricerca dell'Unione e la cui relazione finale è stata terminata il 30 aprile 2002. Una delle conclusioni della relazione finale IDEA era che i diversi focolai di malattie del bestiame all'interno dell'Unione avevano rivelato che i sistemi di identificazione all'epoca utilizzati non erano sufficientemente efficaci ed affidabili per poter assicurare una tracciabilità e un controllo veterinario corretti degli esemplari allevati. Un controllo più rigoroso dei singoli animali e dei loro spostamenti è stato ritenuto una questione chiave in relazione al controllo sanitario e al monitoraggio delle malattie, il che comporta la possibilità di rintracciare in qualsiasi momento il luogo dove si trova ciascun animale. Di conseguenza, al fine di rendere più efficace la sorveglianza dei singoli animali, è stata suggerita un'identificazione univoca di ciascun animale per tutta la vita del medesimo, mediante l'applicazione di un identificatore elettronico.
- 56 Il considerando 7 del regolamento n. 21/2004 rileva che il progetto IDEA ha dimostrato che i sistemi di identificazione degli animali delle specie ovina e caprina potrebbero essere sensibilmente migliorati con l'impiego di identificatori elettronici, a condizione che siano soddisfatte talune condizioni relative alle misure di accompagnamento. Occorre aggiungere che, come giustamente osservato dal Consiglio, un'identificazione individuale non garantisce ancora la tracciabilità completa, dato che consente solo una raccolta di dati per un successivo utilizzo e che è il registro a costituire l'elemento centrale del sistema di tracciabilità.

- 57 Come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi da 72 a 74 delle sue conclusioni riguardo ai vari studi effettuati in seguito alla crisi di epizoozia del 2001, la relazione speciale della Corte dei conti n. 8/2004 e la relazione finale IDEA non erano affatto gli unici documenti che raccomandavano una profonda revisione del quadro normativo concernente l'identificazione degli animali.
- 58 Stante la situazione zoonosanitaria, epizootica, economica e sociale caratterizzante il periodo dell'adozione del regolamento n. 21/2004 e le suddette relazioni, legittimamente il legislatore dell'Unione poteva considerare, da un lato, che, in forza degli obblighi controversi, gli animali devono essere identificati individualmente e che le autorità competenti devono avere accesso ai dati che, grazie agli identificatori elettronici e ai registri d'azienda, permettano di adottare le misure necessarie al fine di prevenire e di limitare la propagazione delle malattie contagiose tra le specie ovine e caprine e, dall'altro lato, che il vecchio sistema di identificazione dell'azienda non costituiva un mezzo efficace al fine di garantire gli obiettivi stabiliti dal regolamento n. 21/2004.
- 59 Occorre quindi constatare che gli obblighi controversi sono necessari al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti dal suddetto regolamento.
- 60 Riguardo alla questione di un eventuale carattere sproporzionato degli obblighi controversi, occorre constatare che il legislatore dell'Unione doveva procedere alla ponderazione degli interessi in gioco (v., in tal senso, precitate sentenze Volker und Markus Schecke und Eifert, punto 77, nonché Sky Österreich, punto 59), vale a dire, da un lato, la libertà d'impresa degli allevatori di ovini e di caprini e, dall'altro, l'interesse generale alla lotta contro le epizoozie degli ovini e dei caprini.
- 61 Riguardo all'asserito carattere eccessivo degli oneri economici conseguenti agli obblighi controversi, che uno studio dell'associazione degli allevatori tedeschi di ovini (Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV) citato dal sig. Schaible stima in più di EUR 20 all'anno per ovino, occorre rilevare che, secondo il giudice del rinvio, tale studio non tiene conto di quei costi che sono in ogni caso connessi a un'identificazione per azienda. Allo stesso modo, come osservato dalla Commissione, i costi dei marchi auricolari elettronici sono tali da diminuire nel corso del tempo e con l'aumento del loro impiego. Inoltre, come sostenuto dal governo dei Paesi Bassi, i costi attuali sono tali da essere meno elevati rispetto a quelli di strumenti non selettivi, quali il divieto di esportazioni o l'abbattimento preventivo di bestiame in caso di comparsa di una malattia.
- 62 Occorre poi constatare che nessun elemento del fascicolo di causa di cui la Corte dispone è tale da rimettere in discussione l'affermazione del Consiglio secondo cui gli aspetti finanziari del nuovo sistema introdotto dal regolamento n. 21/2004 sono stati ampiamente discussi in sede di procedimento legislativo e che i costi e i vantaggi di tale sistema sono stati ponderati.
- 63 Occorre inoltre osservare che il regolamento n. 21/2004 contiene diverse deroghe all'obbligo di identificazione elettronica, al fine di tenere conto degli esiti del processo di ponderazione tra i vantaggi degli obblighi controversi e gli oneri da essi risultanti.
- 64 Pertanto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, del suddetto regolamento, gli Stati membri possono prevedere che gli animali allevati secondo modalità di allevamento estensivo o all'aperto siano soggetti a identificazione dopo un periodo che può arrivare fino a nove mesi anziché sei. In forza del paragrafo 3 di tale articolo, le autorità competenti possono autorizzare un metodo di identificazione diverso da quello elettronico per quanto riguarda gli animali destinati ad essere macellati prima dell'età di dodici mesi e che non sono destinati né a scambi intracomunitari né all'esportazione verso paesi terzi. L'articolo 9, paragrafo 3, secondo e terzo comma, del regolamento n. 21/2004 prevede che l'identificazione elettronica sia obbligatoria solo per quegli Stati membri in cui il numero complessivo di animali superi una determinata soglia.

- 65 Si deve constatare che la Commissione ha proposto — alla luce dei costi dei dispositivi elettronici, dei lettori e delle apparecchiature per l'elaborazione dei dati nonché dei calcoli effettuati dal Centro comune di ricerca dell'Unione e da diversi Stati membri — un'introduzione progressiva dell'obbligo di identificazione elettronica, cominciando dalla marchiatura elettronica e passando in un secondo tempo al collegamento delle informazioni relative ai movimenti con i codici individuali degli animali, nella prospettiva di consentire una riduzione dei costi nella fase di avvio del sistema, come risulta dal punto 2.3 della relazione della Commissione al Consiglio, del 16 novembre 2007, sull'applicazione del sistema di identificazione elettronica degli ovini e dei caprini [COM (2007) 711 def.], nonché dalle modifiche apportate al regolamento n. 21/2004 attraverso il regolamento n. 933/2008.
- 66 Infine, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione ha ridotto i costi aggiuntivi per i detentori di animali, consentendo agli Stati membri e alle regioni di concedere loro, se del caso, aiuti finanziari da fondi dell'Unione. Il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160, pag. 80), è stato modificato poco prima dell'adozione del regolamento n. 21/2004. In tal senso, l'articolo 21 ter, paragrafo 1, del regolamento n. 1257/1999, come modificato dal regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003 (GU L 270, pag. 70), prevede che un sostegno temporaneo finalizzato alla copertura parziale dei costi sostenuti e delle perdite di reddito possa essere concesso agli agricoltori, che devono applicare le norme rigorose basate sulla normativa dell'Unione e di recente introdotte nella legislazione nazionale. Detta disposizione si applica, tra l'altro, agli allevatori di animali soggetti agli obblighi controversi.
- 67 In proposito, il Consiglio osserva che siffatta possibilità per gli agricoltori di ottenere un aiuto finanziario ha costituito un fattore importante che è stato tenuto in considerazione durante il processo decisionale. Esso osserva altresì che l'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277, pag. 1) — regolamento che ha abrogato il regolamento n. 1257/99 ed è attualmente in vigore — ha conservato la sostanza di tale norma.
- 68 Di conseguenza, non è possibile affermare che il legislatore dell'Unione non abbia debitamente esaminato l'onere finanziario conseguente ai costi aggiuntivi che gli allevatori di ovini e di caprini devono affrontare per conformarsi agli obblighi controversi e i vantaggi che detti obblighi permettono di conseguire, né che esso sia incorso in alcun errore di valutazione quando ha ponderato i vari interessi al fine di trovare un giusto equilibrio.
- 69 In merito all'argomento secondo cui l'applicazione di identificatori elettronici causerebbe l'aumento del numero, e l'aggravamento, delle lesioni tra gli animali, occorre affermare che determinati effetti negativi tali da incidere sulla salute e sul benessere degli ovini e dei caprini sono stati esaminati e presi in considerazione nel corso degli studi che hanno condotto all'adozione del regolamento n. 21/2004.
- 70 In particolare, il progetto IDEA ha studiato le principali cause di lesioni e di morte in seguito all'applicazione di un identificatore elettronico e ha fornito al legislatore dell'Unione informazioni utili sulle modalità in cui i vari tipi di dispositivi potevano influenzare la salute degli animali.
- 71 Gli elementi prodotti dal sig. Schaible non sono tali da rimettere in discussione le valutazioni e le scelte del legislatore dell'Unione, effettuate sulla base dei suddetti studi, in sede di adozione del regolamento n. 21/2004.
- 72 Il fatto che due mezzi di identificazione, anziché uno, debbano essere applicati sugli animali e che i nuovi mezzi di identificazione — stanti l'intervento e il punto di applicazione di tali nuovi mezzi nonché il loro peso — provochino statisticamente maggiori lesioni e complicazioni rispetto ai

dispositivi tradizionali, non sono tali da dimostrare che la valutazione del legislatore dell'Unione in merito ai vantaggi dell'introduzione dell'obbligo di identificazione elettronica degli ovini e dei caprini fosse errata per il mancato rispetto del benessere degli animali.

- 73 In aggiunta, si deve constatare che il nuovo sistema istituito dal regolamento n. 21/2004, che consente una più precisa identificazione degli animali che sono venuti in contatto in occasione dell'insorgenza di epizootie, è destinato a limitare la diffusione delle malattie infettive e, quindi, a permettere di evitare la sofferenza degli animali infetti. Pertanto, da questo punto di vista, gli obblighi controversi contribuiscono attivamente alla protezione del benessere degli animali.
- 74 Si devono dunque respingere gli argomenti dedotti a sostegno dell'illegittimità del regolamento n. 21/2004 a motivo della portata dell'impatto negativo sul benessere degli animali dell'obbligo di identificazione elettronica degli ovini e dei caprini introdotto da tale regolamento.
- 75 In tale contesto, si deve concludere che il legislatore dell'Unione poteva legittimamente imporre gli obblighi controversi e ritenere che gli svantaggi derivanti da questi ultimi non fossero sproporzionati rispetto agli obiettivi stabiliti dal regolamento n. 21/2004 e che il medesimo non ha commesso errori in sede di valutazione dei vantaggi e degli svantaggi delle suddette obbligazioni in rapporto agli interessi in gioco né, di conseguenza, ha violato la libertà d'impresa degli allevatori di ovini e di caprini.

#### *Sulla parità di trattamento*

- 76 L'uguaglianza davanti alla legge, sancita dall'articolo 20 della Carta, è un principio generale del diritto dell'Unione il quale esige che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Racc. pag. I-6331, punto 33).
- 77 Secondo la giurisprudenza della Corte, una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, Racc. pag. I-9895, punto 47).
- 78 Poiché si tratta di un atto legislativo dell'Unione, spetta al legislatore dell'Unione stabilire l'esistenza di criteri oggettivi dedotti a titolo di giustificazione e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tali criteri (v., sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit., punto 48).
- 79 Nel procedimento principale, la legittimità di talune disposizioni del regolamento n. 21/2004 a motivo del loro carattere discriminatorio viene messa in discussione sotto diversi profili. Da un lato, si sostiene che la deroga prevista dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 21/2004 (in prosieguo: la «deroga controversa») comporta una ingiustificata disparità di trattamento. Dall'altro, gli obblighi controversi previsti da detto regolamento discriminerebbero gli allevatori di ovini e di caprini rispetto agli allevatori di bovini e di suini.

#### *Sulla deroga controversa*

- 80 Il sig. Schaible sostiene che la deroga controversa, la quale autorizza gli Stati membri in cui il patrimonio delle specie ovine o caprine è ridotto a rendere facoltativo il sistema di identificazione elettronica, costituisce una discriminazione e conferisce agli allevatori di animali degli Stati membri

che non hanno introdotto tale sistema un vantaggio concorrenziale rispetto agli altri allevatori stabiliti nell'Unione. Egli afferma che gli oneri imposti agli allevatori sono identici nelle due categorie di Stati membri, così come i rischi di epizoozie.

- 81 Per quanto concerne le affermazioni del sig. Schaible, occorre rilevare che, nel caso di specie, è incontestato che la deroga controversa presuppone un trattamento giuridico diverso per i detentori di animali a seconda dello Stato membro in cui siano stabiliti.
- 82 Tuttavia, si deve constatare che il criterio che costituisce il fondamento della deroga controversa ha un carattere oggettivo e ragionevole.
- 83 Difatti, per prima cosa, le soglie indicate all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 21/2004 si basano su criteri interamente oggettivi. Così, gli Stati membri che soddisfino tali criteri a prescindere dalla loro dimensione geografica assoluta e che decidano di optare per la deroga controversa possono in futuro introdurre l'identificazione elettronica qualora le relative circostanze cambino e sono, anzi, tenuti ad introdurle laddove il loro patrimonio animale arrivasse a superare le rispettive soglie.
- 84 Inoltre, le soglie previste dalla deroga controversa appaiono ragionevoli e proporzionate ai fini previsti dal regolamento n. 21/2004, dato che, come sottolineato dalla Commissione, in caso di un patrimonio animale di dimensioni ridotte e non destinato al commercio intracomunitario la realizzazione a livello nazionale di economie di scala tali da consentire un controllo dei costi del sistema elettronico non è possibile.
- 85 Riguardo ai costi e alle spese, il Consiglio ricorda giustamente che, negli Stati membri in cui il patrimonio animale è ridotto, l'onere finanziario per l'eradicazione e l'eliminazione in caso di epizoozie su vasta scala può risultare inferiore rispetto ai costi per l'istituzione di un siffatto sistema di identificazione elettronica. In tal modo, anche ammettendo che sussista un maggiore rischio di contagio, detto rischio sarebbe di norma circoscritto entro i territori di quegli Stati membri che, avendo deciso di avvalersi della deroga controversa, hanno accettato di dover affrontare siffatti oneri finanziari in caso di comparsa di una epizoozia.
- 86 Posto che la deroga controversa autorizza gli Stati membri a rendere facoltativa l'identificazione elettronica individuale solo limitatamente agli animali che non sono oggetto di scambi intracomunitari, si deve rilevare, come fa il governo francese, che un allevatore stabilito in uno Stato membro in cui la suddetta identificazione sia obbligatoria non subisce alcuno svantaggio economico risultante dagli effetti congiunti di tale obbligo e della deroga controversa. Infatti, qualsiasi animale destinato a tale Stato membro dovrà a sua volta necessariamente essere identificato elettronicamente, anche qualora tale animale sia originario di uno Stato membro in cui, sulla base di detta deroga, l'identificazione elettronica individuale non sia obbligatoria per gli animali che non sono oggetto di scambi intracomunitari.
- 87 Infine, occorre ricordare che risulta da giurisprudenza costante che il divieto di discriminazione non contempla le eventuali disparità di trattamento che possono derivare, da uno Stato membro all'altro, dalle divergenze esistenti tra le legislazioni dei vari Stati membri, dal momento che ciascuna di tali legislazioni si applica allo stesso modo a chiunque sia ad essa soggetto (sentenza del 16 luglio 2009, Horvath, C-428/07, Racc. pag. I-6355, punto 55 e giurisprudenza ivi citata). La Corte ha affermato che, se è vero che tale principio è stato sviluppato nell'ambito dell'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione ai fini della valutazione della compatibilità della legislazione nazionale rispetto al principio di non discriminazione, lo stesso vale tuttavia per quanto riguarda la valutazione della validità della disposizione del diritto dell'Unione che accorda agli Stati membri un margine di discrezionalità in forza del quale adottano tali diverse legislazioni (v., per analogia, sentenza del 19 settembre 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, punti 35 e 36).

88 Di conseguenza, occorre concludere che non sussistono elementi idonei a mettere in discussione la validità della deroga controversa a motivo del suo carattere discriminatorio.

Sull'asserita discriminazione degli allevatori di ovini e di caprini rispetto agli allevatori di bovini e di suini

89 Il sig. Schaible rileva che l'obbligo di identificazione elettronica di ciascun animale non è imposto agli allevatori di bovini e di suini benché tali animali siano esposti alle epizootie tanto quanto gli ovini e i caprini. Egli afferma che il sistema di identificazione dell'azienda consente di lottare efficacemente contro le epizootie fra i suini. Il sig. Schaible sostiene che l'introduzione di un sistema obbligatorio di identificazione elettronica dei bovini non è previsto e che dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 agosto 2001, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e che sopprime le disposizioni relative all'etichettatura facoltativa delle carni bovine [COM (2011) 525 def.] risulta che la Commissione propone di mantenere il carattere facoltativo dell'identificazione elettronica dei bovini a motivo, in particolare, dei problemi incontrati in sede di identificazione individuale obbligatoria degli ovini e dei caprini. Egli osserva che, in tale settore, le politiche dell'Unione difettano di coerenza e che l'Unione sperimenta una tecnologia non ancora matura per essere applicata in un settore ove gli agricoltori hanno poca influenza.

90 I governi francese e dei Paesi Bassi sottolineano le differenze che caratterizzano, da un lato, il settore degli ovini e dei caprini e, dall'altro, quello dei bovini e dei suini. Essi sottolineano le peculiarità di tali differenti specie di animali in relazione al loro allevamento, al loro trasporto, alla loro commercializzazione nonché alle malattie e ai profili di rischio che le minacciano. In particolare, gli ovini e i caprini sarebbero, di norma, sottoposti ad un maggior numero di spostamenti rispetto ai bovini e suini e inoltre, diversamente da questi ultimi, sarebbero più spesso venduti all'asta in lotti molto importanti. Ancora, i gruppi di ovini e caprini possono cambiare composizione più frequentemente rispetto ai bovini e ai suini. Riguardo all'afta epizootica, il rischio di contagio sarebbe più elevato tra gli ovini e i caprini che tra i suini. Tali circostanze renderebbero più difficile identificare e rintracciare ciascun animale ovino e caprino.

91 Al riguardo si deve ricordare che, quando il legislatore dell'Unione è chiamato a ristrutturare o a creare un sistema complesso, può scegliere di ricorrere ad un approccio per fasi e di procedere in funzione dell'esperienza acquisita, purché la scelta operata dal legislatore si fondi su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza *Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit.*, punti 57 e 58 nonché giurisprudenza ivi citata).

92 Con riferimento agli argomenti esposti ai punti 89 e 90 della presente sentenza in ordine alle somiglianze e alle differenze tra gli ovini e i caprini, da un lato, e i bovini e i suini, dall'altro, si deve affermare che, nonostante talune similitudini di questi diversi tipi di mammiferi, sussistono differenze tali da giustificare un quadro normativo proprio per ciascuna specie di animale. In considerazione del contesto storico della crisi dell'afta epizootica del 2001, il legislatore dell'Unione poteva legittimamente introdurre, mediante il regolamento n. 21/2004, una normativa specifica che prevede l'identificazione elettronica delle specie particolarmente interessate da tale crisi.

93 Di conseguenza, il Consiglio non era tenuto, a seguito della proposta della Commissione, a rifiutare l'adozione del regolamento n. 21/2004 sull'introduzione del sistema di identificazione elettronica degli ovini e dei caprini con la motivazione che il suo ambito di applicazione era troppo limitato.

94 Tuttavia, si deve rilevare che, benché il legislatore potesse legittimamente basarsi su un siffatto approccio progressivo per l'introduzione dell'identificazione elettronica, esso è tenuto, in considerazione degli obiettivi del regolamento n. 21/2004, a valutare la necessità di procedere al

riesame delle misure istituite, in particolare per quanto riguarda il carattere facoltativo oppure obbligatorio dell'identificazione elettronica (v., per analogia, sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a., cit., punto 62).

- 95 Occorre quindi constatare che tale regolamento non comporta alcuna discriminazione degli allevatori di ovini e di caprini rispetto agli allevatori di bovini e di suini.
- 96 In tale contesto, non è dimostrato che la deroga e gli obblighi controversi previsti dal regolamento n. 21/2004 contrastino con il principio della parità di trattamento.
- 97 Da quanto precede risulta che dall'esame delle questioni sollevate non sono emersi elementi tali da inficiare la validità degli articoli 3, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, 5, paragrafo 1, e 9, paragrafo 3, primo comma, nonché dell'allegato B, punto 2, del regolamento n. 21/2004.

### **Sulle spese**

- 98 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

**Dall'esame delle questioni sollevate non sono emersi elementi tali da inficiare la validità degli articoli 3, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, 5, paragrafo 1, e 9, paragrafo 3, primo comma, nonché dell'allegato B, punto 2, del regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE, come modificato dal regolamento (CE) n. 933/2008 della Commissione, del 23 settembre 2008.**

Firme