

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

1° aprile 2004 *

Nel procedimento C-286/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Treviso nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Bellio F.Lli S.r.l.

e

Prefettura di Treviso,

domanda vertente sull'interpretazione della decisione del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/766/CE, relativa a talune misure di protezione nei confronti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e alla somministrazione di proteine animali nell'alimentazione degli animali (GU L 306, pag. 32), e della decisione della Commissione 29 dicembre 2000, 2001/9/CE, in merito a misure di controllo necessarie per l'attuazione della decisione 2000/766 (GU 2001, L 2, pag. 32),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas (relatore), presidente di sezione, dal sig. R. Schintgen e dalla sig.ra N. Colneric, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Bellio F.lli S.r.l., dagli avv.ti F. Capelli e R. Bordignon;
- per la Repubblica italiana, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra P. Palmieri e dal sig. M. Fiorilli, avvocati dello Stato;
- per l'Irlanda, dal sig. D.J. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. N. Butler, BL;
- per il Regno di Norvegia, dal sig. I. Høyland e dalla sig.ra A. Enersen, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra C. Cattabriga e dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Bellio F.Lli S.r.l., rappresentata dall'avv. F. Capelli, della Repubblica italiana, rappresentata dalla sig.ra P. Palmieri, dell'Irlanda, rappresentata dal sig. D.C. Smyth, BL, del Regno di Norvegia, rappresentato dalla sig.ra A. Enersen, e della Commissione, rappresentata dal sig. V. Di Bucci, all'udienza del 4 dicembre 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 gennaio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 26 giugno 2002, pervenuta nella cancelleria della Corte il 5 agosto seguente, il Tribunale di Treviso ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, diverse questioni pregiudiziali vertenti, in particolare, sull'interpretazione della decisione del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/766/CE, relativa a talune misure di protezione nei confronti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e alla somministrazione di proteine animali nell'alimentazione degli animali (GU L 306, pag. 32), e della decisione della Commissione 29 dicembre 2000, 2001/9/CE, in merito a misure di controllo necessarie per l'attuazione della decisione 2000/766 (GU 2001, L 2, pag. 32).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la società Bellio F.lli S.r.l. (in prosieguo: la «Bellio Fratelli») e la Prefettura di Treviso, avente ad oggetto la confisca di una partita di farina di pesce importata dalla Norvegia.

Normativa applicabile

Le disposizioni dell'accordo sullo Spazio economico europeo

- 3 L'art. 6 dell'accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»), così dispone:

«Fatti salvi futuri sviluppi legislativi, le disposizioni del presente accordo, nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme del trattato che istituisce la Comunità economica europea e del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e degli atti adottati in applicazione di questi due trattati, devono essere interpretate, nella loro attuazione ed applicazione, in conformità delle pertinenti sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee prima della data della firma del presente accordo».

- 4 L'art. 13 di tale accordo, sostanzialmente identico all'art. 30 CE, così recita:

«Le disposizioni degli articoli 11 e 12 lasciano impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito di merci giustificati da

motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra le Parti contraenti».

- 5 L'art. 20 dell'accordo SEE prevede quanto segue:

«Le disposizioni e le norme che si applicano al pesce e ai prodotti del mare figurano nel protocollo 9».

- 6 L'art. 2, n. 5, del protocollo 9 dell'accordo SEE sul commercio di pesce e prodotti del mare dispone:

«La Comunità non applica alcuna restrizione quantitativa all'importazione né alcuna misura di effetto equivalente ai prodotti elencati nell'appendice 2. In tale contesto, si applicano le disposizioni dell'articolo 13 dell'accordo».

- 7 La tabella I dell'appendice 2 del medesimo protocollo prevede:

Voce del SA	Designazione delle merci
(...)	(...)
2301	Farine, polveri e agglomerati in forma di pellets, di carni, di frattaglie, di pesci o di crostacei, di molluschi o di altri invertebrati acquatici, non adatti all'alimentazione umana; ciccioli;
(...)	(...)

La decisione 2000/766

- 8 La decisione 2000/766 è stata adottata sulla base della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), modificata, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1992, 92/118/CEE (GU 1993, L 62, pag. 49; in prosieguo: la «direttiva 90/425»), e in particolare del suo art. 10, n. 4, nonché della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1997, 97/78/CE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità (GU 1998, L 24, pag. 9), e in particolare del suo art. 22.
- 9 I punti 1 e 2 dei motivi della decisione 2000/766 rammentano che «(l)a normativa comunitaria sul controllo di talune proteine animali trasformate nei mangimi per ruminanti è entrata in vigore nel luglio 1994», ma che «(c)asi di encefalopatia

spongiforme bovina (ESB) sono stati registrati in animali nati nel 1995 e in anni successivi in taluni Stati membri».

- 10 Il punto 3 dei motivi della stessa decisione ricorda anche che «(i)l Comitato direttivo scientifico ha adottato un parere il 27-28 novembre 2000. Esso raccomanda che, poiché non è possibile escludere una contaminazione incrociata di mangimi per il bestiame con mangimi destinati ad altri animali e contenenti proteine animali forse contaminate dall'agente ESB, è opportuno prendere in considerazione un divieto temporaneo di proteine animali nei mangimi per gli animali».

- 11 Il punto 6, prima frase, dei motivi della decisione 2000/766 recita:

«In considerazione di quanto sopra, a titolo precauzionale è opportuno vietare temporaneamente l'utilizzazione di proteine animali nei mangimi in attesa di una rivalutazione globale dell'attuazione della legislazione comunitaria negli Stati membri. (...)».

- 12 L'art. 2 della stessa decisione dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri vietano la somministrazione di proteine animali trasformate ad animali d'allevamento che sono tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti.

2. Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica all'uso di:

- farina di pesce nell'alimentazione di animali diversi dai ruminanti in base a misure di controllo che devono essere fissate secondo la procedura di cui all'articolo 17 della direttiva 89/662/CEE del Consiglio, dell'11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno [GU L 395, pag. 13; modificata, da ultimo, dalla direttiva 92/118, in prosieguo: la «direttiva 89/662»],

(...)».

- ¹³ L'art. 3, n. 1, della decisione 2000/766 prevede che, ad eccezione delle deroghe di cui all'art. 2, n. 2, della stessa, gli Stati membri vietano l'immissione sul mercato, gli scambi, l'importazione da paesi terzi e l'esportazione nei paesi terzi di proteine animali trasformate destinate all'alimentazione di animali da allevamento tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti e fanno sì che tali proteine siano ritirate dal commercio, dai canali di distribuzione e dai depositi in azienda. L'art. 3, n. 2, di detta decisione indica le disposizioni comunitarie applicabili alla raccolta, al trasporto, alla trasformazione, al deposito e all'eliminazione dei rifiuti di origine animale.

La decisione 2001/9

- ¹⁴ La decisione 2001/9 è stata adottata in particolare sulla base dell'art. 9, n. 4, della direttiva 89/662, dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, nonché dell'art. 22 della direttiva 97/78.

15 L'art. 1, n. 1, di detta decisione prevede quanto segue:

«Gli Stati membri autorizzano la somministrazione di farina di pesce agli animali diversi dai ruminanti soltanto in conformità alle condizioni stabilite nell'allegato I».

16 L'allegato I della medesima decisione dispone:

- «1. La farina di pesce deve essere prodotta in stabilimenti di trasformazione che si dedicano esclusivamente alla produzione di farina di pesce e che sono approvati a tal fine dall'autorità competente conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 90/667/CEE.
2. Prima di essere messa in libera circolazione sul territorio comunitario ogni partita di farina di pesce importata è analizzata conformemente alla direttiva 98/88/CE della Commissione [13 novembre 1998, che stabilisce gli orientamenti per l'identificazione al microscopio e la stima dei costituenti di origine animale nell'ambito del controllo ufficiale degli alimenti per animali (GU L 318, pag. 45)].
3. La farina di pesce è trasportata direttamente dagli stabilimenti di trasformazione agli stabilimenti che producono mangimi per animali mediante veicoli che non trasportano contemporaneamente altre componenti di mangimi. Se il veicolo è successivamente usato per il trasporto di altri prodotti, esso deve essere attentamente pulito ed ispezionato prima e dopo il trasporto della farina di pesce.

4. La farina di pesce è trasportata direttamente dal posto d'ispezione frontaliera agli stabilimenti che producono mangimi per animali, conformemente alle condizioni stabilite dall'articolo 8 della direttiva 97/78/CE, mediante veicoli che non trasportano contemporaneamente altre componenti di mangimi. Se il veicolo è successivamente usato per il trasporto di altri prodotti, esso deve essere attentamente pulito ed ispezionato prima e dopo il trasporto della farina di pesce.
5. In deroga ai punti 3 e 4 lo stoccaggio intermedio di farina di pesce può essere autorizzato soltanto presso impianti di stoccaggio ad hoc autorizzati a tal fine dall'autorità competente.
6. Mangimi per animali contenenti farina di pesce possono essere prodotti esclusivamente in stabilimenti di produzione di mangimi per animali che non preparano mangimi per ruminanti e che sono autorizzati a tal fine dall'autorità competente.

In deroga alla presente disposizione, la produzione di mangimi per ruminanti in stabilimenti che anche producono mangimi contenenti farina di pesce per altre specie animali può essere consentita dall'autorità competente a condizione che:

- il trasporto e lo stoccaggio di componenti dei mangimi destinati ai ruminanti avvengano in modo completamente separato rispetto ai componenti di mangimi proibiti per l'alimentazione dei ruminanti e

— le strutture per lo stoccaggio, il trasporto, la produzione e il condizionamento dei mangimi composti destinati ai ruminanti si[a]no completamente separate e

— siano messi a disposizione dell'autorità competente registri contenenti l'indicazione degli acquisti e degli usi di farina di pesce e [del]le vendite di mangimi contenenti farina di pesce e

— vengano effettuati test di routine sui mangimi destinati ai ruminanti per assicurare che non contengano proteine animali trasformate oggetto di proibizione ai sensi dell'articolo 1 della decisione 2000/766/[CE].

7. L'etichetta di mangimi contenenti farina di pesce deve riportare in modo chiaro l'indicazione "contiene farina di pesce — da non somministrarsi a ruminanti".

8. I mangimi sfusi per animali contenenti farina di pesce sono trasportati tramite veicoli che non trasportano contemporaneamente mangimi per ruminanti. Se il veicolo è usato successivamente per il trasporto di altri prodotti, esso è attentamente pulito e ispezionato prima e dopo il trasporto di mangimi sfusi contenenti farina di pesce.

(...)».

- 17 Le direttive 89/662 e 90/425 rientrano nell'accordo SEE, come emerge dall'allegato I di tale accordo, intitolato «Questioni veterinarie e fitosanitarie», modificato dalla decisione del Comitato misto SEE 17 luglio 1998, n. 69/98 (GU 1999, L 158, pag. 1). Le decisioni 2000/766 e 2001/9 sono state integrate nell'accordo SEE dalla decisione del Comitato misto SEE 20 giugno 2003, n. 65/2003, che modifica l'allegato I (Questioni veterinarie e fitosanitarie) dell'accordo SEE (GU L 257, pag. 1).

La direttiva 98/34/CE

- 18 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37), ha codificato la direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE (GU L 109, pag. 8). Essa è stata modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 luglio 1998, 98/48/CE (GU L 217, pag. 18).
- 19 Gli artt. 8 e 9 della direttiva 83/189 impongono agli Stati membri di comunicare alla Commissione delle Comunità europee i progetti di regola tecnica che intendono adottare e di non adottarli prima della scadenza di un determinato termine che decorre a partire dalla data di ricezione della comunicazione da parte della Commissione.
- 20 L'art. 10, n. 1, primo trattino, della direttiva 98/34 prevede che gli artt. 8 e 9 di quest'ultima non si applicano alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative con le quali gli Stati membri si conformano agli atti comunitari cogenti che danno luogo all'adozione in particolare di specificazioni tecniche.

Fatti, procedimento della causa principale e questioni pregiudiziali

21 Emerge dall'ordinanza di rinvio:

- «che nel gennaio 2000 la Società Bellio importava dalla Norvegia una partita di farina di pesce, successivamente acquistata dal Mangimificio S.A.P.A.S. S.a.s. di S. Miniato (PI) da destinare alla produzione di mangime per l'alimentazione di animali diversi dai ruminanti;
- che dai prelevamenti effettuati sulla farina di pesce presso la S.A.P.A.S. S.a.s. in occasione dei sopralluoghi eseguiti dai competenti Ufficiali di Polizia Giudiziaria del Servizio di Vigilanza Igienico-Sanitaria è stata rilevata la presenza di frammenti ossei di animali di origine non ben identificata, con conseguente sequestro dei quantitativi di farina di pesce forniti dalla ricorrente;
- che una contro-analisi effettuata per conto della Società Bellio ha riscontrato nella farina di pesce un quantitativo di frammenti di tessuto osseo di mammifero in misura inferiore allo 0,1%;
- che la revisione dell'analisi eseguita all'istituto Superiore della Sanità in data 27 settembre 2001 ha confermato la presenza di frammenti ossei;
- che la presenza di frammenti di tessuto osseo di mammifero costituisce il fondamento della sanzione amministrativa che è stata irrogata alla Società Bellio F.lli S.r.l. in base all'art. 17, lettera a) e all'art. 22, comma primo e

terzo, della legge n. 281 del 15.2.1963 e successive modificazioni ed integrazioni “per aver venduto un mangime semplice, nella fattispecie farina di pesce, presentato e commercializzato in modo da indurre in errore l’acquirente sulla composizione, specie e natura della merce, nonché risultato all’analisi non conforme alle dichiarazioni, indicazioni e denominazioni dell’etichetta e del documento commerciale accompagnante il prodotto”, con ordine di confisca e distruzione di n. 36 sacchi di farina di pesce, siccome individuati nel verbale di sequestro n. 17 del 21.2.2001, ed ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa di EUR 18 597,27, nonché opposizione ad ogni altro atto inerente e/o conseguente, procedimentale e/o finale».

- 22 Adito del ricorso proposto dalla Bellio Fratelli, il Tribunale di Treviso ha deciso che si dovesse fare riferimento alla normativa comunitaria che disciplina l'utilizzo della farina di pesce quale componente dei mangimi per animali per accertare eventuali violazioni in questa materia. Ha quindi ritenuto che le decisioni 2000/766 e 2001/9 fossero rilevanti per il caso di specie.
- 23 Il Tribunale di Treviso ha tuttavia rilevato che, in considerazione del quantitativo di frammenti di tessuto osseo di mammifero riscontrati nella farina di pesce, quest'ultima poteva aver subito una contaminazione accidentale. Pertanto potrebbe essere applicato il principio generale, accolto dalla normativa comunitaria in diversi settori, dell'accettazione di un limite ragionevole di tolleranza. In caso contrario si imporrebbe il rispetto di una norma tecnica che avrebbe dovuto essere autorizzata dalla Commissione ai sensi della direttiva 83/189, come codificata dalla direttiva 98/34.
- 24 Il Tribunale di Treviso ha precisato che, trattandosi di farina di pesce proveniente dalla Norvegia, paese membro del SEE, ad essa erano applicabili i principi comunitari relativi alla libera circolazione delle merci, in base agli artt. 8-16 dell'accordo SEE.

- 25 Il Tribunale di Treviso ha deciso di sospendere il procedimento e ha proposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 CE:

- «1) Se l'art. 2, [n.] 2, primo trattino, della decisione (...) 2000/766 e l'art. 1, [n.] 1 della decisione (...) 2001/9 in collegamento con le altre norme comunitarie dalle quali le predette disposizioni derivano, debbano essere interpretati in modo da far ritenere che nella farina di pesce impiegata nella produzione dei mangimi destinati ad animali diversi dai ruminanti, possa essere considerata sia giuridicamente sia sostanzialmente ammissibile la presenza accidentale di sostanze non previste o non consentite con il conseguente riconoscimento del diritto dell'operatore al rispetto di un limite di tolleranza ragionevole.
- 2) In caso di risposta affermativa al primo quesito, se alla luce del principio di proporzionalità e del principio di precauzione e in considerazione delle disposizioni comunitarie applicabili nei settori nei quali si fa riferimento alle contaminazioni accidentali dei prodotti agro-alimentari con indicazione dei relativi limiti di tolleranza, debba ritenersi che una contaminazione accidentale pari allo 0,1% e comunque non superiore allo 0,5% consistente in frammenti ossei di mammiferi riscontrati in un quantitativo di farina di pesce destinata alla produzione di mangimi per animali diversi dai ruminanti, sia tale da legittimare l'adozione di una drastica sanzione come quella della distruzione integrale della predetta farina di pesce.
- 3) Se la pretesa di escludere qualunque limite di tolleranza con riferimento alla presenza delle sostanze indicate nei precedenti quesiti, possa equivalere all'introduzione di una norma tecnica ai sensi della direttiva (...) 83/189 (...) che avrebbe dovuto essere notificata preventivamente alla Commissione europea.

- 4) Se le disposizioni contenute negli artt. 28 e 30 del Trattato CE in tema di libera circolazione delle merci applicabili alla Norvegia in base agli artt. 8-16 dell'[accordo SEE], con riferimento alle disposizioni contenute nella decisione (...) 2000/766 e nella decisione (...) 2001/9 sopra citate nel quesito n. 1, debbano essere interpretate in modo da escludere che uno Stato membro possa imporre l'osservanza di una tolleranza zero in un'ipotesi uguale a quella descritta nei precedenti quesiti nn. 1 e 2».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

- 26 La Repubblica italiana sostiene che i quesiti formulati dal Tribunale di Treviso sono manifestamente privi di rilevanza ai fini della soluzione della controversia pendente dinanzi a tale giudice. Essa rileva che l'art. 17, lett. a), della legge n. 281 del 1963 sanziona la distribuzione di prodotti «che non siano di qualità sana, leale e mercantile, che presentino pericoli per la salute degli animali o delle persone o che siano presentati in modo da indurre in errore l'acquirente». Nella causa principale, tuttavia, la violazione rilevata sarebbe collegata alla commercializzazione non tanto di prodotti nocivi per la salute, quanto di prodotti non conformi a quanto dichiarato e presentati in modo da indurre in errore l'acquirente. La soluzione delle questioni sollevate dal Tribunale di Treviso non costituirebbe quindi un presupposto necessario per dirimere la controversia della causa principale, dato che, anche in caso di risposta affermativa alle questioni sottoposte alla Corte di giustizia, la legittimità delle sanzioni adottate sarebbe parimenti giustificata dall'induzione in errore dei potenziali acquirenti o dalla commercializzazione, effettuata dalla Bellio Fratelli, di prodotti diversi da quelli dichiarati.
- 27 A tale proposito si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, spetta unicamente ai giudici nazionali aditi, che debbono assumere la responsabilità della decisione giudiziaria da emanare, valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni caso, sia la necessità di una pronuncia in via pregiudiziale per

essere posti in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte. Pertanto, qualora le questioni sottoposte riguardino l'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in linea di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*, Racc. pag. I-2099, punto 38; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Racc. pag. I-607, punto 18; 27 febbraio 2003, causa C-373/00, *Adolf Truley*, Racc. pag. I-1931, punto 21, e 22 maggio 2003, causa C-18/01, *Korhonen e a.*, Racc. pag. I-5321, punto 19).

28 Inoltre, emerge dalla stessa giurisprudenza che la Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto comunitario non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica o, infine, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. citate sentenze *PreussenElektra*, punto 39; *Canal Satélite Digital*, punto 19; *Adolf Truley*, punto 22, e *Korhonen e a.*, punto 20).

29 Ciò non si verifica nel caso di specie. Infatti non appare in modo manifesto che le questioni sollevate non siano necessarie al giudice nazionale, anche se la violazione presa in considerazione era la commercializzazione di prodotti non conformi a quanto dichiarato, e presentati in modo da indurre in errore l'acquirente. Peraltro, la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per risolvere in modo utile le questioni sottoposte.

30 Pertanto non è possibile dichiarare irricevibili le questioni pregiudiziali poste dal Tribunale di Treviso.

Sul diritto applicabile

- ³¹ L'art. 2, n. 5, del protocollo 9 dell'accordo SEE, sul commercio di pesce e prodotti del mare, è applicabile alla farina di pesce importata dalla Norvegia, dato che quest'ultima è parte contraente di tale accordo. Secondo detto articolo «[l]a Comunità non applica alcuna restrizione quantitativa all'importazione né alcuna misura di effetto equivalente» a un tale prodotto, a meno che tali restrizioni o misure siano giustificate in applicazione dell'art. 13 dell'accordo SEE. Emerge da quest'ultimo articolo che divieti o restrizioni possono essere giustificati da ragioni, in particolare, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali.
- ³² In questo ambito, occorre verificare se la normativa comunitaria è giustificata da ragioni di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali ai sensi di tale art. 13 dell'accordo SEE o se tale normativa costituisce una misura d'effetto equivalente vietata dall'art. 2, n. 5, del protocollo 9 di tale accordo.
- ³³ Infatti, si deve rammentare che l'accordo SEE è stato stipulato dalla Comunità economica europea e dalla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, denominate in tale accordo «Comunità». Orbene, l'art. 300, n. 7, CE, prevede che «[g]li accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri». Peraltro la Corte ha deciso che la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sulle norme di diritto comunitario derivato impone di interpretare queste ultime in maniera, per quanto possibile, conforme agli accordi (sentenza 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52).

- 34 A tale proposito occorre sottolineare che, come precisato dall'art. 6 dell'accordo SEE, le disposizioni dell'accordo, nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme del Trattato CE e degli atti adottati in applicazione di tale Trattato, devono essere interpretate, nella loro attuazione ed applicazione, in conformità della pertinente giurisprudenza pronunciata dalla Corte prima della data della firma dell'accordo SEE. Peraltro, sia la Corte sia la Corte AEELS hanno riconosciuto la necessità di controllare che le norme dell'accordo SEE identiche nella sostanza a quelle del Trattato siano interpretate in maniera uniforme (sentenza 23 settembre 2003, causa C-452/01, Ospelt e Schlössle Weissenberg Familienstiftung, Racc. pag. I-9743, punto 29; sentenza della Corte AEELS 12 dicembre 2003, E-1/03, EFTA Surveillance Authority/Iceland, non ancora pubblicata nell'EFTA Court Report, punto 27).
- 35 Come rilevato al punto 4 della presente sentenza, l'art. 13 dell'accordo SEE è sostanzialmente identico all'art. 30 CE.
- 36 Si deve tener conto di tali elementi al fine di fornire al giudice nazionale soluzioni utili.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima, seconda e quarta questione

- 37 Occorre esaminare unitamente la prima, la seconda e la quarta questione. Con tali questioni, il giudice del rinvio chiede in sostanza se le disposizioni comunitarie sulle farine animali debbano essere applicate con «tolleranza zero» o se la farina

di pesce, autorizzata a determinate condizioni, resti commercializzabile anche qualora contenga frammenti di tessuto osseo di mammiferi in proporzione minima e a causa di una contaminazione accidentale verosimile.

Osservazioni presentate alla Corte

- 38 La Bellio Fratelli sostiene che la normativa comunitaria deve essere interpretata nel senso che ammette una certa tolleranza per la contaminazione accidentale. Essa fa riferimento, a tale proposito, ai regolamenti sugli organismi geneticamente modificati (in prosieguo: gli «OGM»), che prevedono una tolleranza di contaminazione dell'1%, e più particolarmente al regolamento (CE) del Consiglio 26 maggio 1998, n. 1139, concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE (GU L 159, pag. 4), e al regolamento (CE) della Commissione 10 gennaio 2000, n. 49, che modifica il regolamento (CE) n. 1139/98 (GU L 6, pag. 13). L'analisi della farina di pesce non sarebbe sufficiente a stabilire il suo carattere nocivo per la salute, in quanto i frammenti di mammiferi potrebbero provenire da animali non «a rischio», quali la balena o il topo. Inoltre, non si tratta di alimenti destinati ad esseri umani, come si era verificato nella causa Hahn (sentenza 24 ottobre 2002, causa C-121/00, Racc. pag. I-9193), bensì a suini, per i quali non si è mai verificato che abbiano contratto l'ESB. La Bellio Fratelli conclude che la sanzione della distruzione del prodotto decisa dalla Prefettura di Treviso è contraria alla normativa comunitaria e, in ogni caso, sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutela della salute.

- 39 La Repubblica italiana, l'Irlanda, il Regno di Norvegia e la Commissione sostengono che la normativa comunitaria, per quanto sia applicabile anche alla sanzione, non ammette alcuna contaminazione, quand'anche accidentale. Essi insistono sull'obiettivo di tutela della salute perseguito dal divieto di utilizzo di farine animali, e più in particolare sull'obiettivo di prevenzione della contami-

nazione incrociata, ossia accidentale, sul fatto che l'autorizzazione della farina di pesce sia un'eccezione al principio del divieto di utilizzo di farine animali e che le disposizioni relative alle condizioni di tale autorizzazione debbano essere interpretate in modo restrittivo, nonché, infine, sull'assenza, nel diritto comunitario, di un «principio di tolleranza» implicito. Tali Stati membri rammentano lo stato delle conoscenze scientifiche in materia di ESB e la conclusione degli esperti, secondo la quale un'esposizione ad una quantità minima di prodotto infetto può provocare la malattia. Essi attirano l'attenzione sul fatto che una presenza esigua di frammenti ossei, visibili unicamente al microscopio, non dà alcuna indicazione sulla quantità di tessuti molli di mammifero eventualmente presente nel prodotto. Concludono che la normativa comunitaria deve essere interpretata restrittivamente e che la distruzione del prodotto è giustificata e proporzionata. In ogni caso, le norme nazionali che impongono la tolleranza zero e prevedono la distruzione del prodotto sarebbero conformi all'art. 30 CE e alle corrispondenti disposizioni dell'accordo SEE. Durante l'udienza la Commissione ha precisato che l'applicazione delle decisioni 2000/766 e 2001/9 è controllata e che tali decisioni sono state regolarmente modificate al fine di tener conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche. Esse sono state integrate nell'accordo SEE, il che ne dimostrerebbe la fondatezza.

Risposta della Corte

40 Al fine di interpretare le decisioni 2000/766 e 2001/9, se ne deve esaminare il testo, la struttura, nonché il contesto e la finalità. Questi ultimi si possono evincere in particolare dai fondamenti giuridici in base ai quali tali decisioni sono state adottate e dai punti dei motivi delle stesse. Infine, si deve tener conto delle pertinenti disposizioni del Trattato.

41 Le decisioni in esame sono state adottate nell'ambito della lotta alle encefalopatie spongiformi trasmissibili (in prosieguo: le «EST»). L'ipotesi di lavoro comunemente accettata dagli scienziati è che tali malattie, la cui variante di Creutzfeldt-Jakob contagia l'essere umano e ha provocato il decesso di numerose persone, si

trasmettono principalmente per via orale, ossia con l'ingestione di cibo contenente prioni (v. «Opinion on hypotheses on the origin and the transmission of ESB adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 29-30 November 2001»). Infatti, il divieto di utilizzo di farine animali per l'alimentazione dei ruminanti ha dato i maggiori risultati nella lotta contro tali malattie, senza tuttavia riuscire a debellarle.

- 42 Nel suo parere del 27-28 novembre 2000, riportato al punto 3 dei motivi della decisione 2000/766, il comitato scientifico direttivo ha rammentato il rischio di contaminazione incrociata di mangimi per bovini con mangimi destinati ad altri animali e contenenti proteine animali forse contaminate dall'agente ESB. Tale comitato ha raccomandato l'introduzione di un divieto temporaneo di utilizzo di proteine animali nei mangimi.
- 43 Interpellato sulla dose di materiale infetto idonea a provocare la malattia, il comitato scientifico direttivo, a seguito di consultazione pubblica della comunità scientifica, ha ammesso, nel suo parere adottato nella riunione del 13-14 aprile 2000, che non gli era possibile identificare con precisione la dose minima di materiale infetto atta a provocare la malattia nell'essere umano.
- 44 Le decisioni 2000/766 e 2001/9 si devono interpretare alla luce di tali elementi e in considerazione dell'art. 152 CE, secondo il quale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di tutela della salute.
- 45 È vero che tali due decisioni prevedono determinate eccezioni alla libera circolazione delle merci, in quanto contengono diversi divieti relativi alle proteine animali. Occorre tuttavia rammentare che esse sono state adottate sulla base delle direttive 89/662 e 90/425 le quali, riportate nell'allegato I dell'accordo SEE,

intitolato «Questioni veterinarie e fitosanitarie», mirano proprio a garantire la libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno del SEE (v., in tal senso, relativamente alla libera circolazione all'interno della Comunità, sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 63).

- 46 In considerazione dell'obiettivo di tutela della salute da esse perseguito, tali decisioni devono essere interpretate in senso ampio, e deve essere interpretata restrittivamente l'eccezione da esse prevista in relazione alla farina di pesce.
- 47 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Bellio Fratelli, non è esatto affermare che le decisioni non conterrebbero alcuna disposizione relativa alla contaminazione accidentale di un prodotto. Infatti, il punto 3 dei motivi della decisione 2000/766 riporta il parere del comitato scientifico direttivo del 27-28 novembre 2000 sul rischio di contaminazione incrociata dell'alimentazione bovina. Emerge dalle discussioni tenutesi dinanzi a tale comitato che quest'ultimo definisce la contaminazione incrociata come contaminazione accidentale, che può verificarsi al momento della produzione della materia prima, del trasporto, dello stoccaggio, della produzione degli alimenti o della loro manipolazione nelle fattorie con allevamenti misti, cioè di ruminanti ed altri animali [Report and Scientific Opinion on mammalian derived meat and bone meal forming a cross-contaminant of animal feedstuffs adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 24-25 September 1998, point 2 (Definitions)].
- 48 Proprio per evitare una tale contaminazione accidentale la decisione 2001/9 contiene, nell'allegato I, disposizioni particolarmente rigide relative alla separazione totale delle catene di produzione, di trasporto e di stoccaggio delle materie prime, ma anche di stoccaggio, trasporto, fabbricazione e condizionamento dei mangimi composti, dato che le farine di pesce non possono venire a contatto con i mangimi preparati per i ruminanti. Tale allegato contiene parimenti disposizioni relative alla pulizia dei veicoli e alla loro ispezione.

- 49 Il fatto che la farina di pesce fosse stata destinata a suini non giustifica una diversa interpretazione delle decisioni 2000/766 e 2001/9. Occorre rilevare che l'art. 2, n. 2, della decisione 2000/766 prevede precisamente una tale fattispecie, dato che l'utilizzo della farina di pesce è autorizzato unicamente per animali diversi dai ruminanti. Come esposto dal comitato scientifico direttivo, la contaminazione incrociata di bovini soggetti alla contrazione dell'ESB può verificarsi in ciascuna fase di manipolazione del prodotto, anche se la farina è effettivamente utilizzata per l'alimentazione di animali diversi dai ruminanti.
- 50 Parimenti, l'ipotesi che i frammenti ossei possano provenire non da ruminanti ma da mammiferi diversi, come le balene o i topi, non è sufficiente a dimostrare che la misura comunitaria sia inappropriata o sproporzionata, in considerazione dei rischi in cui si incorre e delle possibilità di analisi dei prodotti.
- 51 Poco rilevante è peraltro il fatto che il tasso di contaminazione del prodotto non sia elevato. Infatti si deve ricordare che, ai sensi dell'allegato I, punto 2, della decisione 2001/9, le partite di farina di pesce importate sono analizzate in conformità alla direttiva 98/88. Orbene, gli esami microscopici previsti da tale direttiva consentono di identificare la presenza di elementi provenienti da mammiferi, in particolare le ossa, ma non consentono di stabilire la quantità di tessuti molli che possono essere presenti nel prodotto.
- 52 Inoltre, come rammentato al punto 43 della presente sentenza, il comitato scientifico direttivo ha riconosciuto che non gli è stato possibile identificare con precisione la dose minima di materiale infetto necessaria a provocare le EST nell'uomo.
- 53 A tale proposito l'argomento relativo alla normativa sugli OGM non è pertinente né conferente. Infatti, il contesto degli OGM è diverso da quello delle EST, malattie che hanno causato il decesso di numerose persone e a causa delle quali è

stato necessario abbattere migliaia di animali. Peraltro, il fatto che la normativa in materia di OGM preveda esplicitamente una soglia de minimis dell'1% per la presenza accidentale di OGM non conferma la tesi della Bellio Fratelli, secondo cui ogni normativa comunitaria accetterebbe implicitamente una tolleranza di contaminazione accidentale fintanto che essa non superi l'1%. Infatti, l'indicazione esplicita, in una normativa comunitaria, di una soglia tollerata di contaminazione accidentale può essere interpretata nel senso che la mancata fissazione di tale soglia implica che non è tollerata alcuna contaminazione accidentale.

- 54 Per quanto riguarda la distruzione delle partite contaminate, occorre constatare che si tratta di una misura prevista dall'art. 3, n. 1, della decisione 2000/766. Una partita contaminata deve essere infatti considerata inidonea al consumo e deve essere eventualmente distrutta prendendo tutte le precauzioni necessarie per evitare la contaminazione dell'ambiente. È sufficiente, a tale proposito, rilevare che il rischio di contaminazione dell'ambiente fa parte dei rischi presi in considerazione dal comitato scientifico direttivo nel suo parere del 27-28 novembre 2000 (v. punto 3 di tale parere).
- 55 Ne consegue che la distruzione non può essere considerata come sanzione, bensì come misura preventiva prevista dal diritto comunitario, che non lascia, a tale proposito, alcun potere discrezionale agli Stati membri.
- 56 Alla luce di tali considerazioni, alle questioni poste si deve rispondere dichiarando che gli artt. 2, n. 2, primo trattino, della decisione 2000/766 e 1, n. 1, della decisione 2001/9, in collegamento con le altre norme comunitarie dalle quali le predette disposizioni derivano, devono essere interpretati nel senso che non ammettono la presenza, neanche accidentale, di sostanze non autorizzate nella farina di pesce utilizzata nella produzione di mangimi destinati ad animali diversi dai ruminanti e che non accordano agli operatori economici alcun limite di tolleranza. La distruzione delle partite di farina contaminate è una misura preventiva prevista dall'art. 3, n. 1, della decisione 2000/766.

- 57 Per quanto riguarda la questione se tali disposizioni possano essere giustificate sulla base dell'art. 13 dell'accordo SEE, si deve rammentare che compete alle parti contraenti, in mancanza di armonizzazione e laddove sussistano incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica, decidere il livello al quale esse intendono garantire la tutela della salute delle persone, tenendo conto degli imperativi fondamentali del diritto del SEE, e in particolare della libera circolazione delle merci nel SEE (v. sentenza della Corte AELS 5 aprile 2001, EFTA Surveillance Authority/Norway, E-3/00, EFTA Court Report 2000-2001, pag. 73, punto 25; v. a tale proposito, in materia di libera circolazione delle merci nella Comunità, sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz, Racc. pag. 2445, punto 16; 23 settembre 2003, causa C-192/01, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-9693, punto 42, e 5 febbraio 2004, causa C-24/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1277, punto 49).
- 58 Ciò significa che la decisione di gestione del rischio compete a ciascuna parte contraente, la quale dispone di un potere discrezionale per determinare il livello di rischio che essa ritiene adeguato. Ciascuna parte può quindi invocare il principio di precauzione, secondo cui è sufficiente dimostrare che sussiste in ambito scientifico una ragionevole incertezza relativa al rischio di cui trattasi. Tale potere discrezionale è, nondimeno, soggetto al controllo del giudice (sentenza EFTA Surveillance Authority/Norway, cit., punto 25).
- 59 Le misure adottate da una parte contraente devono essere basate su dati scientifici; devono essere proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti rispetto a misure simili già adottate (sentenza EFTA Surveillance Authority/Norway, cit., punto 26).
- 60 Così, anche se si riconosce la necessità di tutelare la salute come preoccupazione principale, il principio di proporzionalità deve essere rispettato (v., in tal senso, sentenza EFTA Surveillance Authority/Norway, cit., punto 27).

- 61 Nel caso di specie le misure adottate rientrano nell'ambito di una legislazione coerente il cui obiettivo è la lotta alle EST. Esse sono state prese su consiglio di esperti in possesso dei dati scientifici appropriati e sono indistintamente applicabili a tutta la farina di pesce che possa essere utilizzata nella Comunità. Viste le considerazioni svolte ai punti 40-56 della presente sentenza, tali misure non violano il principio di proporzionalità del diritto del SEE.
- 62 Ne consegue che tali misure sono giustificate dalla tutela della salute delle persone e degli animali ai sensi dell'art. 13 dell'accordo SEE. Tale conclusione è avvalorata dal fatto che, il 20 giugno 2003, le decisioni 2000/766 e 2001/9 sono state integrate nell'accordo SEE dalla decisione del comitato misto SEE n. 65/2003.
- 63 Occorre pertanto rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'art. 13 dell'accordo SEE deve essere interpretato nel senso che non osta alle decisioni 2000/766 e 2001/9.

Sulla terza questione

- 64 Emerge dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio che la terza questione è stata posta per il caso in cui l'esclusione di qualunque limite di tolleranza venisse considerata come misura adottata da uno Stato membro. Poiché ciò non si verifica nel caso in esame, dato che tale esclusione consegue dalla stessa normativa comunitaria, non si deve rispondere a detta questione.

Sulle spese

- ⁶⁵ Le spese sostenute dai governi italiano, irlandese e norvegese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale di Treviso con ordinanza 26 giugno 2002, dichiara:

- 1) L'art. 2, n. 2, primo trattino, della decisione del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/766/CE, relativa a talune misure di protezione nei confronti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e alla somministrazione di proteine animali nell'alimentazione degli animali, e l'art. 1, n. 1, della decisione della Commissione 29 dicembre 2000, 2001/9/CE, in merito a misure di controllo

necessarie per l'attuazione della decisione 2000/766, in collegamento con le altre norme comunitarie dalle quali le predette disposizioni derivano, devono essere interpretati nel senso che non ammettono la presenza, neanche accidentale, di altre sostanze non autorizzate nella farina di pesce utilizzata nella produzione di mangimi destinati ad animali diversi dai ruminanti e che non accordano agli operatori economici alcun limite di tolleranza. La distruzione delle partite di farina contaminate è una misura preventiva prevista dall'art. 3, n. 1, della decisione 2000/766.

- 2) L'art. 13 dell'accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992, deve essere interpretato nel senso che non osta alle decisioni 2000/766 e 2001/9.

Rosas

Schintgen

Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° aprile 2004.

Il cancelliere

Il presidente della Terza Sezione

R. Grass

A. Rosas