



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

16 settembre 2013 *

«Responsabilità extracontrattuale — Polizia sanitaria — Misure di salvaguardia in situazioni di crisi — Misure di tutela relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità in taluni paesi terzi — Divieto di importazione di volatili selvatici catturati in natura — Violazione sufficientemente qualificata di norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli — Violazione grave e manifesta dei limiti del potere discrezionale — Direttive 91/496/CE e 92/65/CE — Principio di precauzione — Doveri di diligenza — Proporzionalità»

Nella causa T-333/10,

Animal Trading Company (ATC) BV, con sede in Loon op Zand (Paesi Bassi),

Avicentra NV, con sede in Malle (Belgio),

Borgstein birds and Zoofood Trading vof, con sede in Wamel (Paesi Bassi),

Bird Trading Company Van der Stappen BV, con sede in Dongen (Paesi Bassi),

New Little Bird's Srl, con sede in Anagni (Italia),

Vogelhuis Kloeg, con sede in Zevenbergen (Paesi Bassi),

Giovanni Pistone, residente in Westerlo (Belgio),

rappresentati da M. Osse e J. Houdijk, avvocati,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da F. Jimeno Fernández e B. Burggraaf, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso per risarcimento danni diretto a ottenere il risarcimento del danno che i ricorrenti avrebbero subito a causa dell'adozione, anzitutto, della decisione 2005/760/CE della Commissione, del 27 ottobre 2005, recante alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità in taluni paesi terzi per quanto concerne l'importazione di volatili in cattività (GU L 285, pag. 60), come prorogata, poi del regolamento (CE) n. 318/2007 della Commissione, del 23 marzo 2007, che stabilisce le condizioni di polizia sanitaria per le importazioni nella Comunità di determinati volatili e le relative condizioni di quarantena (GU L 84, pag. 7).

* Lingua processuale: il neerlandese.

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da J. Azizi, presidente, S. Frimodt Nielsen e M. Kancheva (relatore), giudici,

cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 novembre 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

A – Presentazione dei ricorrenti

- 1 I ricorrenti, Animal Trading Company (ATC) BV, Avicentra NV, Borgstein birds and Zoofood Trading vof, Bird Trading Company Van der Stappen BV, New Little Bird's Srl, Vogelhuis Kloeg e sig. Giovanni Pistone, esercitano un'attività di importazione nell'Unione europea di volatili selvatici catturati in natura e destinati a fini ornamentali in voliere, segnatamente gli psittacidi, quali i pappagalli, le cocorite e i cacatoa, nonché passerii. Essi hanno sede o risiedono nei Paesi Bassi, in Belgio e in Italia, e sono membri della European Association of Im- and Exporters of Birds and Live Animals (Associazione europea di importatori ed esportatori di volatili e animali vivi; in prosieguo: l'«associazione europea dei commercianti di volatili»).

B – Sulle direttive 91/496 e 92/65

- 2 Il 15 luglio 1991 il Consiglio delle Comunità europee ha adottato, sul fondamento dell'articolo 37 CE, che disciplina la politica agricola comune, la direttiva 91/496/CEE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per gli animali che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità e che modifica le direttive 89/662/CEE, 90/425/CEE e 90/675/CEE (GU L 268, pag. 56).
- 3 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, l'adozione di misure di salvaguardia è autorizzata alle seguenti condizioni:

«Qualora sul territorio di un paese terzo si manifesti o si diffonda una malattia prevista dalla direttiva 82/894/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1982, concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità, una zoonosi o una malattia o causa che possa costituire un pericolo grave per gli animali o per la salute umana, oppure se qualsiasi altro motivo grave di polizia sanitaria lo giustifica, in particolare a motivo di constatazioni fatte dai suoi esperti veterinari, la Commissione prende senza indugio di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, in funzione della gravità della situazione, una delle misure seguenti:

- sospensione delle importazioni provenienti dal territorio del paese terzo in questione o da parte di esso o, se del caso, del paese terzo di transito,
- fissazione di condizioni particolari per gli animali provenienti dal territorio del paese terzo in questione o da parte di esso».

- 4 Inoltre, l'articolo 18, paragrafo 7, della direttiva 91/496 dispone che le decisioni di proroga, di modifica o di abrogazione delle misure decise in virtù dei paragrafi da 1 a 3 e 6 della medesima direttiva sono adottate secondo la procedura di comitatologia prevista 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).
- 5 Il 13 luglio 1992 il Consiglio ha adottato la direttiva 92/65/CEE, che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli e embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE (GU L 268, pag. 54). Tale direttiva fissa requisiti particolari che devono essere soddisfatti dal paese e dall'imprenditore agricolo di origine, stabilisce norme riguardanti i certificati di polizia sanitaria che devono accompagnare gli animali e stabilisce a quali esami gli animali devono essere sottoposti.
- 6 L'articolo 17, paragrafi 2 e 3, della direttiva 92/65 prevede, in particolare e in sostanza, che possano essere importati nell'Unione solo gli animali provenienti da un paese terzo compreso in un elenco di paesi terzi o di parti di paesi terzi che forniscono garanzie equivalenti alle condizioni applicabili agli scambi all'interno dell'Unione.

C – Sulla decisione 2000/666

- 7 La decisione 2000/666/CE della Commissione, del 16 ottobre 2000, relativa alle condizioni di polizia sanitaria, alla certificazione veterinaria e alle condizioni di quarantena per l'importazione di volatili diversi dal pollame (GU L 278, pag. 26), autorizzava, attraverso il rispetto di talune regole, tra cui il mantenimento in quarantena per un periodo di almeno 30 giorni, le importazioni di volatili da paesi terzi, membri dell'Ufficio internazionale delle epizootie (UIE, divenuto Organizzazione mondiale per la salute animale).

D – Sul primo parere dell'EFSA

- 8 Il 14 e il 15 settembre 2005, a seguito di una richiesta della Commissione delle Comunità europee risalente al 2004, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha reso un parere scientifico sugli aspetti della salute e benessere degli animali concernente l'influenza aviaria [*The EFSA Journal* (2005) 266, 1-21; in prosieguo: il «primo parere dell'EFSA»].
- 9 Tenuto conto del mandato ad essa conferito, l'EFSA si è pronunciata, in tale parere, unicamente sul rischio di infezione da influenza aviaria del pollame dell'Unione.
- 10 Nell'introduzione del parere, l'EFSA ha ricordato che l'influenza aviaria si manifestava, nel pollame, in due forme cliniche distinte, l'influenza aviaria ad alta patogenicità (in prosieguo: l'«IAAP») e l'influenza aviaria a bassa patogenicità. L'IAAP è causata da virus dei sottotipi H5 e H7, che presentano talune caratteristiche molecolari in grado di provocare un'infezione sistemica, le quali sono assenti nell'influenza aviaria a bassa patogenicità. Il virus H5N1 è uno di tali sottotipi di virus, causa dell'IAAP.
- 11 L'EFSA ha inoltre indicato che la notevole diffusione in Asia di virus dell'influenza aviaria, al momento dell'adozione del suo parere, poteva essere all'origine di un virus pandemico per l'uomo ed erano state sollevate numerose questioni al fine di trovare un mezzo per combattere la crisi dell'influenza aviaria in corso. L'EFSA ha considerato, in base ai dati scientifici disponibili, che, nel suo parere, essa poteva formulare qualche conclusione su alcune questioni rientranti nel suo mandato, ma che tali conclusioni non riguardavano gli aspetti delle infezioni da influenza aviaria relativi alla salute umana.

- 12 L'EFSA ha altresì precisato che, poco tempo prima dell'adozione del suo parere, in seguito a un'eccezionale situazione di epidemia del virus H5N1 nel pollame in taluni paesi asiatici, il virus H5N1 aveva infettato la popolazione di volatili selvatici. Tale situazione epidemiologica che, secondo l'EFSA, non si era mai verificata in passato, poteva comportare conseguenze imprevedibili. Tuttavia, tenuto conto della mancanza di conoscenze riguardo alle infezioni di tipo IAAP nei volatili selvatici, l'EFSA ha ritenuto che una valutazione della situazione e previsioni circa evoluzioni future non potessero essere suffragate da dati scientifici sufficienti. Pertanto, secondo l'EFSA, la conseguenza dell'epidemia di IAAP collegata al virus H5N1 nel Sud-est asiatico è che tale infezione si è estesa alla popolazione di volatili selvatici stanziali e migratori, il che potrebbe rappresentare un mezzo per detto virus di infettare l'Unione. Tuttavia, l'EFSA ha ritenuto che fosse necessaria un'azione multidisciplinare per chiarire la probabilità e le implicazioni di un'ipotesi siffatta.
- 13 Quanto al rischio rappresentato, per il pollame dell'Unione, dai volatili in gabbia, che comprendono in particolare i volatili ornamentali e di compagnia, l'EFSA ha ritenuto che tali volatili potessero essere infettati da virus dell'influenza aviaria, ivi compresi quelli del tipo H5 e H7, e quindi, in caso di importazione, rappresentare un rischio di introduzione di tali virus nell'Unione. Tuttavia, l'EFSA ha ritenuto che, in caso di volatili commercializzati legalmente, tale rischio fosse fortemente ridotto dalla normativa in vigore relativa all'importazione di volatili diversi dal pollame.

E – Sulla decisione 2005/760

- 14 Il 27 ottobre 2005 la Commissione ha adottato la decisione 2005/760/CE, recante alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità in taluni paesi terzi per quanto concerne l'importazione di volatili in cattività (GU L 285, pag. 60), che sospendeva l'importazione nell'Unione di volatili vivi diversi dal pollame.
- 15 Tale decisione era conseguente al rilevamento, il 21 ottobre 2005, della presenza del virus H5N1 dell'IAAP in due volatili importati che si trovavano, dal settembre 2005, in una stazione di quarantena situata nell'Essex, Regno Unito. Si riteneva che tali volatili provenissero rispettivamente da Taiwan e dal Suriname.
- 16 Nei considerando 1 e 2 della decisione 2005/760, la Commissione ha motivato tale sospensione ritenendo, innanzi tutto, che l'influenza aviaria fosse una malattia virale contagiosa del pollame e dei volatili, che provocava mortalità e perturbazioni in grado di assumere rapidamente un carattere epizootico tale da costituire una grave minaccia per la sanità pubblica e per la salute degli animali e da ridurre notevolmente la redditività degli allevamenti avicoli. Essa ha altresì indicato che sussisteva il rischio che l'agente patogeno potesse essere introdotto attraverso gli scambi internazionali di volatili vivi diversi dal pollame. Peraltro, in seguito al rilevamento della presenza dell'IAAP nei volatili importati che si trovavano in quarantena nel Regno Unito, la Commissione ha ritenuto opportuno sospendere le importazioni di volatili da talune zone a rischio e, ai fini della definizione delle zone, fare riferimento alle commissioni regionali corrispondenti dell'UIE.
- 17 L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2005/760 stabilisce quanto segue:
- «Gli Stati membri sospendono, dai paesi terzi o da parti dei medesimi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE di cui all'allegato, le importazioni di:
- a) volatili vivi diversi dal pollame, secondo la definizione di cui all'articolo 1, terzo trattino, della decisione 2000/666/CE;
- (...).».

18 L'allegato della decisione 2005/760 precisa quanto segue:

«Paesi terzi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE di cui all'articolo 1 per:

- l'Africa,
- le Americhe,
- l'Asia, l'Estremo Oriente e l'Oceania,
- l'Europa,
- il Medio Oriente».

19 L'articolo 6 della decisione 2005/760 prevede che la medesima si applichi sino al 30 novembre 2005.

F – Sul rapporto del Gruppo nazionale di epidemiologia d'urgenza del Regno Unito

20 L'11 novembre 2005 il National Emergency Epidemiology Group (Gruppo nazionale di epidemiologia d'urgenza, Regno Unito) ha pubblicato un documento intitolato «Epidemiological Report on Avian Influenza in Birds in a Quarantine Premises in Essex» (Rapporto epidemiologico sull'influenza aviaria in volatili presenti in una stazione di quarantena dell'Essex). Secondo tale rapporto, la presenza del virus H5N1 era stata rilevata, nella stazione di quarantena dell'Essex, unicamente in volatili provenienti da Taiwan, in Asia, e non dal Suriname, nell'America del Sud. L'errore relativo al Suriname era il risultato di uno scambio dei campioni prelevati nella stazione di quarantena.

G – Sulle prime quattro decisioni di proroga

21 Con la decisione 2005/862/CE, del 30 novembre 2005, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE relative a misure di lotta contro l'influenza aviaria in volatili diversi dal pollame (GU L 317, pag. 19), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 31 gennaio 2006.

22 Al considerando 4 della decisione 2005/862, la Commissione ha motivato tale proroga dichiarando che, dal momento in cui erano stati riferiti nuovi casi di influenza aviaria in alcuni Stati membri dell'UIE, si doveva protrarre la sospensione del movimento degli uccelli da compagnia e delle importazioni di altri volatili da talune aree a rischio.

23 Con lettere del 7 dicembre 2005 nonché del 3 e 18 gennaio 2006, l'associazione europea dei commercianti di volatili ha attirato l'attenzione della Commissione sulle conseguenze del divieto, in particolare il rischio di sviluppo del mercato delle importazioni illecite, che implicherebbe un maggiore rischio di diffusione dell'influenza aviaria nell'Unione. Inoltre, la suddetta associazione ha chiesto alla Commissione di incontrare i suoi rappresentanti e di non disporre nuove proroghe del divieto. L'associazione europea dei commercianti di volatili ha allegato alla lettera del 3 gennaio 2006 il documento intitolato «Report on the Independent Review of Avian Quarantine» (relazione sul controllo indipendente della quarantena imposta al settore aviario), adottato il 7 dicembre 2005 dal Dipartimento dell'ambiente, dell'alimentazione e degli affari rurali, in seno al governo del Regno Unito (in prosieguo: la «relazione DEFRA»).

24 Con la decisione 2006/79/CE, del 31 gennaio 2006, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE per quanto riguarda una proroga del periodo di applicazione (GU L 36, pag. 48), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 31 maggio 2006.

- 25 Al considerando 3 della decisione 2006/79, la Commissione ha motivato la proroga delle due decisioni in questione dichiarando che, dal momento che erano stati denunciati nuovi casi d'influenza aviaria in alcuni paesi membri dell'UIE, occorre prorogare le restrizioni relative agli spostamenti di uccelli da compagnia e alle importazioni di altri volatili da alcune zone a rischio.
- 26 Con lettera del 16 febbraio 2006, la Commissione ha risposto alle lettere menzionate al punto 23 supra. In tale lettera, la Commissione ha affermato che prove recenti d'importanza crescente indicavano che i volatili selvatici potevano svolgere un ruolo fondamentale nella diffusione dell'IAAP e che il primo caso di IAAP di ceppo asiatico rilevato in Europa in una stazione di quarantena, nell'ottobre 2005, aveva indotto la Commissione a sospendere tutte le importazioni di volatili diversi dal pollame. Inoltre, essa ha reso noto che tale sospensione era stata estesa sino al 31 maggio 2006 con la decisione 2006/79, considerata la comparsa della malattia in Turchia, ove si era rapidamente diffusa, e la scarsità di informazioni disponibili sulla sorveglianza dell'influenza aviaria da parte dei paesi confinanti con la Turchia. Infine, essa ha aggiunto che, sebbene la portata del problema relativo ai volatili selvatici non fosse tuttora evidente, sussisteva un numero sempre maggiore di prove che la minaccia non fosse limitata ad un unico paese terzo, ragion per cui l'importazione da tutti i paesi terzi era stata sospesa.
- 27 Con lettera del 7 marzo 2006, l'associazione europea dei commercianti di volatili ha inviato alla Commissione informazioni supplementari relative all'importazione di volatili selvatici da paesi terzi.
- 28 Con decisione 2006/405/CE, del 7 giugno 2006, che modifica le decisioni 2005/710/CE, 2005/734/CE, 2005/758/CE, 2005/759/CE, 2005/760/CE, 2006/247/CE e 2006/265/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità (GU L 158, pag. 14), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 31 luglio 2006.
- 29 Al considerando 8 della decisione 2006/405, la Commissione ha motivato tale proroga dichiarando che il rischio per l'Unione costituito dal ceppo asiatico del virus dell'influenza aviaria non era diminuito e che persistevano focolai nei volatili selvatici dell'Unione così come nei volatili selvatici e nel pollame di numerosi paesi terzi, compresi paesi membri dell'UIE. Inoltre, la Commissione ha considerato che il suddetto virus sembrava rivelarsi sempre più endemico in alcune parti del mondo. Al considerando 11 della medesima decisione, la Commissione ha peraltro precisato che, nell'interesse della salute degli animali e data la situazione epidemiologica, occorre assicurare che continuassero ad applicarsi senza interruzione le misure di protezione previste, in particolare, nella decisione 2005/760, di modo che le disposizioni della decisione 2006/405 dovessero avere effetto retroattivo.
- 30 Con la decisione 2006/522/CE, del 25 luglio 2006, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità e l'introduzione nella Comunità di taluni volatili vivi (GU L 205, pag. 28), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 31 dicembre 2006.
- 31 Al considerando 1 della decisione 2006/522, la Commissione ha indicato che, a seguito di un'epidemia di influenza aviaria nel Sud-est asiatico nel 2004, causata da un ceppo virale ad alta patogenicità, essa aveva adottato diverse misure di protezione contro tale malattia, compresa la decisione 2005/760. Al considerando 7 della decisione 2006/522, la Commissione ha indicato che, nella fase in corso, una modifica sostanziale della normativa prevista dalla decisione 2005/760 avrebbe avuto sugli operatori e sugli altri soggetti interessati un effetto fuorviante in relazione ai possibili sviluppi futuri della politica dell'UE in questa materia. Essa ha considerato che, data la situazione zoosanitaria in materia di influenza aviaria e in attesa dell'adozione del parere dell'EFSA prevista per l'ottobre 2006, occorre mantenere le restrizioni applicabili alle importazioni di volatili diversi dal pollame e quindi prorogare l'applicazione della decisione 2005/760 sino al 31 dicembre 2006.
- 32 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 10 agosto 2006, l'associazione europea dei commercianti di volatili e altri tre ricorrenti hanno presentato una domanda di provvedimenti provvisori dinanzi al Tribunale al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione della

decisione 2006/522 e l'adozione di provvedimenti provvisori al riguardo, pur proponendo, con atto separato, un ricorso di annullamento avverso la suddetta decisione. La domanda e il ricorso in parola sono stati respinti, rispettivamente, con l'ordinanza del presidente del Tribunale del 26 ottobre 2006, European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals e a./Commissione (T-209/06 R, non pubblicata nella Raccolta), e con l'ordinanza del Tribunale dell'11 giugno 2008, European Association of Im-and Exporters of Birds and live Animals e a./Commissione (T-209/06, non pubblicata nella Raccolta).

- 33 Con lettera del 26 settembre 2006, l'associazione europea dei commercianti di volatili si è rivolta alla Commissione sottolineando, in sostanza, il carattere sproporzionato del divieto di importazione mondiale disposto con la decisione 2005/760 e con le decisioni di proroga, avvertendo la stessa riguardo alle conseguenze gravi e irreversibili di tali decisioni per i membri dell'associazione.

H – *Sul secondo parere dell'EFSA*

- 34 Il 27 ottobre 2006, in risposta a una richiesta della Commissione, del 25 aprile 2005, l'EFSA ha reso il parere scientifico relativo ai rischi, per la salute e il benessere degli animali, derivanti dall'importazione di volatili selvatici diversi dal pollame nell'Unione [*The EFSA Journal* (2006) 410, 1-55; in prosieguo: il «secondo parere dell'EFSA»]. Tale parere formula diverse raccomandazioni per la salute e il benessere dei volatili catturati in natura. In tale parere l'EFSA ha preso in considerazione vari agenti infettivi per i volatili, tra i quali l'influenza aviaria.
- 35 Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla salute, l'EFSA ha considerato che la probabilità che gli agenti infettivi siano stati introdotti nell'Unione a seguito dell'uscita dalla quarantena di volatili selvatici catturati varia da trascurabile ad altissima. Secondo l'EFSA, la probabilità che un volatile selvatico catturato sia infetto al momento dell'uscita dalla quarantena varia da una specie all'altra e dipende dalla probabilità di infezione in fasi precliniche. Tali constatazioni hanno indotto l'EFSA a raccomandare che la necessità di proseguire nell'importazione di volatili selvatici catturati sia valutata con attenzione.
- 36 L'EFSA ha peraltro rilevato che il 95% dei volatili importati nell'Unione apparteneva ad una delle tre famiglie composte, rispettivamente, dai passeriformi (64%), dagli psittaciformi (17%) e dai galliformi (14%). Inoltre, secondo tale parere, nel 2005 l'88% delle importazioni di volatili selvatici proveniva dall'Africa e il 78% da cinque Stati africani.
- 37 L'EFSA ha altresì indicato che i volatili selvatici potevano essere infettati per contaminazione laterale da altri volatili selvatici infetti, da un ambiente contaminato o dal pollame infetto.
- 38 Per quanto attiene specificamente all'influenza aviaria, l'EFSA ha considerato che le specie avicole maggiormente importate, ossia i passeriformi e gli psittaciformi, non hanno un ruolo fondamentale nell'epidemiologia dell'influenza aviaria. Essa ha altresì indicato che tutti i virus di tipo IAAP presenti nei volatili avevano un potenziale zoonotico limitato. Tuttavia, secondo l'EFSA, dato che il genoma del virus dell'influenza aviaria, o una sua parte, era stato coinvolto in passato in pandemie importanti e, al momento della redazione del parere, in quella del virus H5N1, un buon programma di sorveglianza poteva evitare che i virus dell'influenza aviaria penetrassero nell'Unione attraverso volatili importati legalmente. L'EFSA ha inoltre rilevato che, in particolare per i passeriformi e per i gallinacci, i virus IAAP avevano periodi di incubazione e clinici assai brevi, che comportavano un'elevata mortalità in pochi giorni, mentre per gli anseriformi il periodo di incubazione poteva essere assai più lungo. L'EFSA ha peraltro considerato che, tenuto conto del breve periodo di incubazione, un volatile che arrivava in quarantena infettato da un virus dell'influenza aviaria o che veniva infettato da tale virus durante il periodo di quarantena avrebbe presentato segni clinici durante tale periodo. Essa ha quindi ritenuto

che la probabilità che siffatto volatile fosse liberato dalla quarantena senza essere stato individuato fosse bassa, se non addirittura trascurabile. Essa ha tuttavia indicato che sussisteva il rischio che i volatili soggetti a infezioni infracliniche fossero liberati infetti.

- 39 L'EFSA ha infine raccomandato di valutare con attenzione la necessità di continuare a importare volatili selvatici e di preferire l'importazione di uova, tenuto conto del rischio di introdurre agenti infettivi importanti nell'Unione. Essa ha inoltre raccomandato che venisse effettuata una valutazione regolare del rischio di importazione di malattie infettive, al fine di individuare zone e paesi ad alto rischio nonché specie ad alto rischio, dato che i medesimi variavano nel tempo.

I – Sulle ultime due decisioni di proroga

- 40 Con lettere del 13 e 23 novembre e del 9 dicembre 2006, nonché dell'8 gennaio 2007, l'associazione europea dei commercianti di volatili si è nuovamente rivolta alla Commissione sottolineando, in sostanza, il carattere sproporzionato del divieto di importazione mondiale disposto con la decisione 2005/760 e con le decisioni di proroga, avvertendo la stessa riguardo alle conseguenze gravi e irreversibili di tali decisioni per i membri dell'associazione.
- 41 Con decisione 2007/21/CE, del 22 dicembre 2006, che modifica la decisione 2005/760/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità e l'introduzione nella Comunità di volatili diversi dal pollame (GU L 7, pag. 44), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 31 marzo 2007.
- 42 Al considerando 1 della decisione 2007/21, la Commissione ha ribadito che, a seguito di un'epidemia di influenza aviaria nel Sud-est asiatico nel 2004, causata da un ceppo virale ad alta patogenicità, essa aveva adottato la decisione 2005/760. Inoltre, al considerando 4 della decisione 2007/21, la Commissione ha indicato di aver iniziato la valutazione del secondo parere dell'EFSA immediatamente dopo la sua disponibilità. Essa ha tuttavia considerato che, in base alla situazione sanitaria mondiale per quanto riguardava l'influenza aviaria, allo scopo di permettere agli Stati membri e alla Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, di finalizzare tale valutazione e di preparare le misure da fissare, le restrizioni di cui alla decisione 2005/760/CE dovevano essere mantenute per un breve periodo di transizione.
- 43 Con lettera del 31 gennaio 2007, la Commissione ha risposto alle lettere menzionate ai punti 33 e 41 supra segnalando che i volatili selvatici avevano svolto un ruolo fondamentale nella diffusione dell'influenza aviaria nel 2006, mentre in precedenza si era sempre supposto che il ruolo dei volatili selvatici fosse secondario a causa dell'elevato tasso di mortalità di volatili infettati da un virus ad alta patogenicità. Essa aveva quindi deciso di prorogare il divieto mondiale di importazione di volatili selvatici sino al 1° luglio 2007. La Commissione ha altresì indicato che, dopo tale data, sarebbero state applicate altre norme, che non miravano a vietare l'importazione di volatili catturati, ma che imponevano condizioni di importazione più severe, destinate a ridurre i rischi per la salute. Infine, la Commissione ha ritenuto che, per ragioni di salute degli animali, fosse preferibile che i programmi di allevamento trovassero attuazione all'interno degli Stati membri dell'Unione, anziché importare nell'Unione animali vivi allevati in paesi terzi. Essa ha quindi invitato l'associazione europea dei commercianti di volatili a prendere maggiormente in considerazione tale opzione.
- 44 Infine, con la decisione 2007/183/CE, del 23 marzo 2007, che modifica la decisione 2005/760 (GU L 84, pag. 44), la Commissione ha prorogato le misure adottate con la decisione 2005/760 sino al 30 giugno 2007. Ai considerando da 4 a 6 della decisione 2007/183, la Commissione ha motivato tale proroga rilevando innanzi tutto che, poiché le nuove condizioni di polizia sanitaria stabilite dal suo regolamento (CE) n. 318/2007, del 23 marzo 2007, che stabilisce le condizioni di polizia sanitaria per le importazioni nella Comunità di determinati volatili e le relative condizioni di quarantena (GU L 84, pag. 7), erano più rigorose di quelle allora vigenti, detto regolamento non sarebbe entrato in vigore

prima del 1° luglio 2007 in modo da lasciare agli Stati membri e ai paesi terzi, esportatori di tali volatili verso l'Unione, il tempo di adattarsi alla nuova normativa. Essa ha poi indicato che, alla luce del secondo parere dell'EFSA e della situazione zoonosanitaria mondiale relativa all'influenza aviaria, tali volatili non andavano importati in assenza di rigorose condizioni d'importazione. Essa ha considerato, di conseguenza, che le misure di protezione di cui alla decisione 2005/760 continuassero ad applicarsi fino al 30 giugno 2007.

J – *Sul regolamento n. 318/2007*

45 Il 23 marzo 2007 la Commissione ha adottato, sul fondamento, in particolare, dell'articolo 10, paragrafo 3, secondo comma, e dell'articolo 10, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 91/496, nonché dell'articolo 17, paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 3, e dell'articolo 18, paragrafo 1, primo e quarto trattino, della direttiva 92/65, il regolamento n. 318/2007, che, ai sensi del suo articolo 20, è entrato in vigore il 1° luglio 2007 e, ai sensi del suo articolo 19, ha abrogato e sostituito sia la decisione 2000/666/CE della Commissione, del 16 ottobre 2000, relativa alle condizioni di polizia sanitaria, alla certificazione veterinaria e alle condizioni di quarantena per l'importazione di volatili diversi dal pollame (GU L 278, pag. 26), sia la decisione 2005/760.

46 Al considerando 9 del regolamento n. 318/2007 viene precisato che, tenuto conto del ruolo svolto dagli uccelli migratori selvatici nella diffusione dell'influenza aviaria dall'Asia all'Europa nel 2005 e nel 2006, è opportuno limitare le importazioni ai soli volatili, diversi dal pollame, allevati in cattività.

47 A termini del considerando 10 del regolamento n. 318/2007:

«Raramente è possibile distinguere con certezza tra i volatili catturati in natura e i volatili allevati in cattività. Ad entrambi i tipi di volatili possono essere applicati metodi di marcatura senza che sia possibile distinguere tra essi. È quindi opportuno limitare le importazioni di volatili diversi dal pollame agli stabilimenti di allevamento riconosciuti dall'autorità competente del paese terzo di esportazione e stabilire alcune condizioni minime per tale riconoscimento».

48 L'articolo 1 del regolamento n. 318/2007, intitolato «Oggetto», così dispone:

«Il presente regolamento stabilisce le condizioni di polizia sanitaria per le importazioni [nell'Unione] di determinati volatili provenienti dai paesi terzi e dalle parti dei medesimi di cui all'allegato I e fissa le relative condizioni di quarantena».

49 L'articolo 2 del regolamento n. 318/2007, intitolato «Campo di applicazione», così recita:

«Il presente regolamento si applica agli animali delle specie avicole.

Non si applica però:

- a) a polli, tacchini, faraone, anatre, oche, quaglie, piccioni, fagiani, pernici e ratiti (Ratitae), allevati o tenuti in cattività per la riproduzione, la produzione di carne o di uova destinate al consumo o per il ripopolamento della selvaggina da penna ("pollame");
- b) ai volatili importati nel quadro di programmi di conservazione approvati dall'autorità competente dello Stato membro di destinazione;
- c) agli animali di compagnia di cui all'articolo 1, terzo comma, della direttiva 92/65/CEE, al seguito dei rispettivi proprietari;
- d) ai volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali;

- e) ai volatili destinati a organismi, istituti o centri riconosciuti a norma dell'articolo 13 della direttiva 92/65/CEE;
- f) ai colombi viaggiatori introdotti nel territorio [dell'Unione] da un paese terzo limitrofo nel quale sono normalmente residenti e poi immediatamente rilasciati prevedendo un loro ritorno in detto paese terzo;
- g) ai volatili importati da Andorra, Liechtenstein, Monaco, Norvegia, San Marino, Svizzera e Stato della Città del Vaticano».

50 L'articolo 5 del regolamento n. 318/2007, intitolato «Condizioni di importazione», dispone quanto segue:

«Le importazioni di volatili da stabilimenti di allevamento riconosciuti secondo quanto disposto dall'articolo 4 devono soddisfare le seguenti condizioni:

- a) i volatili devono essere volatili allevati in cattività [definiti dall'articolo 3, lettera c), del medesimo regolamento come i “volatili che non sono stati catturati in natura, ma sono nati e sono stati allevati in cattività da riproduttori (parent) che si sono accoppiati o i cui gameti sono stati altrimenti trasferiti in cattività”];
- b) i volatili devono provenire dai paesi terzi o dalle parti dei medesimi di cui all'allegato I;
- c) i volatili devono essere stati sottoposti a un test di laboratorio per la ricerca virale, eseguito da 7 a 14 giorni prima della spedizione, ed essere risultati negativi ai virus dell'influenza aviaria e della malattia di Newcastle;
- d) i volatili non devono essere stati vaccinati contro l'influenza aviaria;
- e) i volatili devono essere accompagnati da un certificato di polizia sanitaria conforme al modello di cui all'allegato III (“certificato di polizia sanitaria”);
- f) i volatili devono essere identificati mediante un numero di identificazione individuale, apposto su un anello chiuso continuo applicato alla zampa e recante una marcatura individuale, o mediante un microchip (...)
- i) i volatili devono essere trasportati in contenitori nuovi identificati singolarmente all'esterno mediante un numero di identificazione che deve corrispondere al numero indicato sul certificato di polizia sanitaria».

51 L'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 318/2007, intitolato «Disposizioni in materia di quarantena», prevede quanto segue:

«I volatili sono tenuti in quarantena per almeno 30 giorni in un impianto o in una stazione di quarantena riconosciuti (“quarantena”)».

52 L'allegato I del regolamento n. 318/2007, intitolato «Elenco di paesi terzi autorizzati a utilizzare il certificato di polizia sanitaria di cui all'allegato III», stabilisce che:

«Paesi terzi o parti dei medesimi elencati nelle colonne 1 e 3 della tabella dell'allegato I, parte 1, della decisione 2006/696/CE della Commissione, ove la colonna 4 della stessa tabella preveda un modello di certificato veterinario per il pollame riproduttore o da reddito diverso dai ratiti (BPP)».

53 La decisione 2006/696/CE della Commissione, del 28 agosto 2006, che istituisce un elenco di paesi terzi da cui sono consentiti le importazioni e il transito [nell'Unione] di pollame, uova da cova, pulcini di un giorno, carni di pollame, ratiti e selvaggina da penna selvatica, uova e ovoprodotti e uova esenti da organismi patogeni specifici, definisce le condizioni di certificazione veterinaria applicabili e modifica le decisioni 93/342/CEE, 2000/585/CE e 2003/812/CE (GU L 295, pag. 1), menzionata nell'allegato I del regolamento n. 318/2007, è stata abrogata e sostituita dal regolamento n. 798/2008 della Commissione, dell'8 agosto 2008, che istituisce un elenco di paesi terzi, loro territori, zone o compartimenti da cui sono consentiti le importazioni e il transito [nell'Unione] di pollame e prodotti a base di pollame e che definisce le condizioni di certificazione veterinaria (GU L 226, pag. 1).

Procedimento e conclusioni delle parti

54 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 17 agosto 2010, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso per risarcimento danni.

55 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- condannare l'Unione o la Commissione a risarcirli per il danno dagli stessi subito a seguito dell'adozione, da parte della Commissione, della decisione 2005/760 o della proroga della sua applicazione ad opera delle decisioni 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 e 2007/183, nonché del regolamento n. 318/2007;
- condannare l'Unione o la Commissione alle spese.

56 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso per risarcimento danni in quanto infondato;
- condannare i ricorrenti alle spese.

57 Il 29 maggio 2012, data la modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Prima Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.

58 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento.

59 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 20 novembre 2012.

In diritto

A – Sulle condizioni del sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione

60 Ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, in materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

61 Secondo costante giurisprudenza, il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, per comportamento illecito delle sue istituzioni o dei suoi organi è subordinato alla compresenza di un insieme di condizioni aventi carattere cumulativo, ossia l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione o all'organo dell'Unione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento asserito e il danno lamentato (v. sentenza

della Corte del 9 novembre 2006, Agraz e a./Commissione, C-243/05 P, Racc. pag. I-10833, punto 26, e sentenza del Tribunale del 2 marzo 2010, Arcelor/Parlamento e Consiglio, T-16/04, Racc. pag. II-211, punto 139 e giurisprudenza ivi citata).

- ⁶² Per quanto riguarda, più in particolare, la prima condizione, relativa al comportamento illecito addebitato all'istituzione o all'organo in questione, la giurisprudenza esige che si dimostri l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica che ha l'obiettivo di conferire diritti ai singoli. Il criterio decisivo per considerare una violazione sufficientemente qualificata è quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione o dall'organo dell'Unione in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Soltanto nell'ipotesi in cui tale istituzione o tale organo disponga solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenze della Corte del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione, C-352/98 P, Racc. pag. I-5291, punti da 42 a 44, e del 10 dicembre 2002, Commissione/Camar e Tico, C-312/00 P, Racc. pag. II-1355, punto 54; sentenze del Tribunale del 12 luglio 2001, Comafra e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Racc. pag. II-1975, punto 134, e Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. al punto 61 supra, punto 141).
- ⁶³ Tuttavia, tale giurisprudenza non stabilisce alcun nesso automatico tra, da un lato, la mancanza di potere discrezionale dell'istituzione interessata e, dall'altro, la qualificazione dell'infrazione come violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Infatti, la portata del potere discrezionale dell'istituzione interessata – quantunque presenti un carattere determinante – non costituisce un criterio esclusivo. A tale proposito, la Corte ha costantemente ricordato che il regime che essa ha sviluppato ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE tiene segnatamente conto, inoltre, della complessità delle situazioni da disciplinare e delle difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi. In particolare, in presenza di un potere discrezionale della Commissione ridotto, ovvero considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la Corte ha confermato la fondatezza dell'esame, effettuato dal Tribunale, della complessità delle situazioni da disciplinare allo scopo di valutare se l'addotta violazione del diritto dell'Unione fosse sufficientemente qualificata. Ne deriva che soltanto la constatazione di un'irregolarità che, in circostanze analoghe, non sarebbe stata commessa da un'amministrazione normalmente prudente e diligente consente il sorgere della responsabilità dell'Unione. Spetta pertanto al giudice dell'Unione, dopo aver stabilito, dapprima, se l'istituzione interessata disponesse di un margine discrezionale, prendere in considerazione, in un secondo tempo, la complessità della situazione da disciplinare, le difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata e l'intenzionalità o l'inescusabilità dell'errore commesso (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 3 marzo 2010, Artegoda/Commissione, T-429/05, Racc. pag. II-491, punti da 59 a 62 e giurisprudenza ivi citata).
- ⁶⁴ Quanto all'applicazione del criterio della violazione sufficientemente qualificata nel contesto della presente fattispecie, occorre precisare che un'eventuale violazione sufficientemente qualificata delle norme giuridiche in questione deve fondarsi su una violazione grave e manifesta dei limiti dell'ampio potere discrezionale di cui il legislatore dell'Unione dispone nell'esercizio delle competenze in materia di politica agricola comune ai sensi dell'articolo 37 CE [v., in tal senso e per analogia, sentenze della Corte del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, Racc. pag. I-5689, punto 80, del 9 settembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e a., C-236/01, Racc. pag. I-8105, punto 135, e del 15 ottobre 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Racc. pag. I-10035, punto 47; v. sentenze del Tribunale dell'11 settembre 2002, Pfizer Animal Health/Consiglio, T-13/99, Racc. pag. II-3305, punto 166, del 26 novembre 2002, Artegoda e a./Commissione, T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, Racc. pag. II-4945, punto 201, e del 10 febbraio 2004, Afrikanische Frucht-Compagnie e Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Consiglio e Commissione, T-64/01 e T-65/01, Racc. pag. II-521, punto 101 e giurisprudenza ivi citata]. Infatti, l'esercizio di tale potere discrezionale implica la necessità per il legislatore dell'Unione di prevedere e valutare sviluppi ecologici, scientifici, tecnici ed economici di carattere complesso e incerto (v., in tal senso e per

analogia, sentenza della Corte del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a., C-127/07, Racc. pag. I-9895, punti da 57 a 59, e sentenza Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. al punto 61 supra, punto 143).

- 65 A tale riguardo si deve ricordare che il presupposto di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione è diretto, indipendentemente dalla natura dell'atto illecito in questione, ad evitare che il rischio di dover risarcire i danni addotti dalle imprese interessate ostacoli la capacità dell'istituzione interessata di esercitare pienamente le sue funzioni nell'interesse generale, tanto nell'ambito della sua attività normativa o implicante scelte di politica economica quanto nell'ambito della propria competenza amministrativa, senza per questo lasciare a carico dei singoli l'onere delle conseguenze di violazioni flagranti e inescusabili (v. sentenza Artegodan/Commissione, cit. al punto 63 supra, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 Nel caso di specie, i ricorrenti fanno valere, in sostanza, che la Commissione, istituendo anzitutto, in via provvisoria, un divieto di importazione di volatili selvatici catturati in natura con l'adozione della decisione 2005/760, prorogando, successivamente, detto divieto con decisioni di proroga e perpetuando, infine, «de facto» tale divieto con l'adozione del regolamento n. 318/2007, sarebbe incorsa in una violazione sufficientemente qualificata di talune norme giuridiche aventi l'obiettivo di conferire loro diritti, che avrebbe causato loro un danno certo ed effettivo.
- 67 Il Tribunale ritiene opportuno verificare, innanzi tutto, l'esistenza di un comportamento illecito della Commissione, alla luce dei principi esposti ai punti da 62 a 65 supra.

B – Sull'esistenza di un comportamento illecito

- 68 Nelle loro memorie, i ricorrenti affermano l'esistenza di tre comportamenti illeciti della Commissione riguardanti, in primo luogo, il divieto di importazione di volatili catturati in natura, istituito con la decisione 2005/760, in secondo luogo, la proroga di tale divieto di importazione con le decisioni di proroga e, in terzo luogo, il divieto definitivo «de facto» di importazione, stabilito con il regolamento n. 318/2007.
- 69 Per ciascuno dei comportamenti illeciti affermati, i ricorrenti deducono, in sostanza, tre motivi. Questi vertono, in primo luogo, sulla mancanza di potere della Commissione o sulla violazione grave e manifesta, da parte della stessa, dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale conformemente al fondamento giuridico, rispettivamente, della decisione 2005/760, delle decisioni di proroga e del regolamento n. 318/2007 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti contestati»), in secondo luogo, sulla violazione sufficientemente qualificata, da parte della Commissione, di norme giuridiche che conferiscono diritti ai singoli e, in terzo luogo, sulla responsabilità derivante da un atto che, sebbene lecito, abbia causato comunque un danno.
- 70 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare questi tre motivi separatamente in rapporto a ciascuno degli asseriti comportamenti illeciti della Commissione, ossia degli atti contestati.

1. Sulla mancanza di potere della Commissione o sulla violazione grave e manifesta, da parte della stessa, dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale conformemente al fondamento giuridico degli atti contestati

a) Sulla legittimità della decisione 2005/760

Sul primo motivo, vertente sulla violazione grave e manifesta dei limiti che si impongono al potere discrezionale della Commissione conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e sul rispetto del suo dovere di diligenza

– Sulla portata del primo motivo

- 71 Con il primo motivo, da un lato, i ricorrenti affermano che la Commissione non disponeva del potere di adottare gli atti contestati e che, in tal caso, la mera infrazione al diritto dell'Unione bastava a dimostrare l'esistenza di un'illegittimità ai sensi della giurisprudenza citata al punto 62 supra. Dall'altro, i ricorrenti contestano alla Commissione di aver violato, adottando la decisione 2005/760, in modo grave e manifesto i limiti che si impongono al potere discrezionale ad essa conferito dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496.
- 72 A sostegno delle varie censure in parola, i ricorrenti affermano in sostanza che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, la Commissione è autorizzata ad adottare misure di salvaguardia solo entro un ambito rigorosamente delimitato e quindi nell'ambito di una competenza vincolata. In primo luogo, secondo i ricorrenti, la Commissione potrebbe adottare una misura solo in caso di pericolo grave per la salute degli animali o degli esseri umani o per altri gravi motivi di polizia sanitaria. In secondo luogo, la Commissione potrebbe scegliere solo una delle due misure previste da questa disposizione, ossia o la sospensione delle importazioni o la fissazione di particolari condizioni. In terzo luogo, tali misure sarebbero limitate a tutto o parte del paese terzo interessato e, eventualmente, al paese terzo di transito. Orbene, la Commissione avrebbe ecceduto i limiti delle sue competenze sospendendo le importazioni da tutti i paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE, compresi interi continenti non colpiti dall'influenza aviaria, anziché limitarsi a zone a rischio specifiche. A tal proposito, i ricorrenti precisano che la Commissione avrebbe dovuto effettuare, nella decisione in parola, una distinzione tra, da un lato, i paesi nei quali l'influenza aviaria si era, in quel momento, manifestata e in cui, pertanto, sussisteva un rischio effettivo o un transito da o per tali paesi e, dall'altro, i paesi nei quali non si era verificato alcun caso di contagio o alcun rischio che giustificasse il loro assoggettamento a un divieto di importazione. Così, le importazioni provenienti, in particolare, dall'America centrale e meridionale e dall'Oceania non avrebbero dovuto essere sospese. Orbene, omettendo di esaminare specificamente la situazione e i rischi in ciascun paese terzo o paese terzo di transito, la Commissione avrebbe non solo violato manifestamente e gravemente i limiti delle sue competenze e agito in modo particolarmente arbitrario, ma sarebbe anche venuta meno al suo dovere di prudenza e di diligenza.
- 73 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti e fa valere, in sostanza, di disporre di un ampio margine di discrezionalità nell'applicazione, in particolare, dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496.
- 74 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare, in un primo tempo, se la Commissione disponesse, ai fini dell'adozione degli atti contestati, di un ampio potere discrezionale e, in un secondo tempo, se essa abbia adempiuto al suo dovere di diligenza ai fini dell'osservanza dei limiti e del pieno esercizio di siffatto margine di discrezionalità.

– Sull'esistenza di un ampio potere discrezionale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496

- 75 In via preliminare, il Tribunale rileva che la decisione 2005/760 è fondata, in particolare, sull'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496.
- 76 Inoltre, sia dalla formulazione letterale del considerando 2 della decisione 2005/760, in cui viene indicato che «risulta (...) opportuno sospendere le importazioni (...) da determinate zone a rischio», che dall'individuazione nella stazione di quarantena dell'Essex, nell'ottobre 2005, di uccelli importati infettati dall'IAAP (v. punto 15 supra) emerge che, nella fattispecie, la Commissione si è basata, in quanto fondamento giuridico preciso, sulla prima ipotesi prevista dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, ossia la manifestazione o la diffusione sul territorio di un paese terzo di una zoonosi o di una malattia o causa che possa costituire un pericolo grave per gli animali o per la salute umana, e non sulla seconda ipotesi riguardante qualsiasi altro motivo grave di polizia sanitaria.
- 77 Il Tribunale considera inoltre che occorre interpretare l'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, e in particolare l'espressione «pericolo grave per gli animali o per la salute umana», alla luce dei principi che regolano la politica dell'Unione in materia di tutela della salute umana e della salute degli animali, in particolare del principio di precauzione, di cui questa disposizione costituisce un'applicazione particolare.
- 78 A tal proposito occorre ricordare che, come emerge dall'articolo 174, paragrafi 1 e 2, CE, la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale, che è intesa ad un elevato livello di protezione e si fonda, in particolare, sui principi di precauzione e di azione preventiva. Le esigenze di tale politica devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche dell'Unione. Inoltre, come è previsto dall'articolo 152 CE, le esigenze in materia di protezione della salute umana e della salute degli animali costituiscono una componente di tutte le politiche ed attività dell'Unione e devono, pertanto, essere prese in considerazione nell'attuazione della politica agricola comune da parte delle istituzioni dell'Unione. Il principio di precauzione si applica quando le istituzioni dell'Unione adottano, nel contesto della politica agricola comune, misure di protezione della salute umana e della salute degli animali (v. sentenza della Corte del 22 dicembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, Racc. pag. I-13533, punti 71 e 72 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 79 Il principio di precauzione costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, derivante dall'articolo 3, lettera p), CE, dall'articolo 6 CE, dall'articolo 152, paragrafo 1, CE, dall'articolo 153, paragrafi 1 e 2, CE e dall'articolo 174, paragrafi 1 e 2, CE, che impone alle autorità interessate di adottare, nel preciso ambito dell'esercizio delle competenze loro attribuite dalla normativa pertinente, misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici (v. sentenza del Tribunale del 9 settembre 2011, *Dow AgroSciences e a./Commissione*, T-475/07, Racc. pag. II-5937, punto 144 e giurisprudenza ivi citata).
- 80 Così, il principio di precauzione consente alle istituzioni, quando sussistono incertezze scientifiche riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute umana, di adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenza *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, cit. al punto 78 supra, punto 73 e giurisprudenza ivi citata) o che gli effetti nocivi per la salute si concretizzino (v., in tal senso, sentenze del Tribunale *Pfizer Animal Health/Consiglio*, cit. al punto 64 supra, punti 139 e 141, e dell'11 settembre 2002, *Alpharma/Consiglio*, T-70/99, Racc. pag. II-3495, punti 152 e 154).
- 81 Inoltre, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il

principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive (v. sentenza *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, cit. al punto 78 supra, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

- 82 Dai principi precedentemente menzionati emerge che, quando la Commissione prevede di adottare una misura di salvaguardia sul fondamento della prima ipotesi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, ossia la manifestazione o la diffusione di una «zoonosi o una malattia o causa che possa costituire un pericolo grave per gli animali o per la salute umana», essa dispone di un ampio potere discrezionale secondo il principio di precauzione. Così, la Commissione può, in conformità al suddetto principio, adottare misure di salvaguardia al fine di prevenire la diffusione potenziale di siffatte malattie, qualora gravi motivi di polizia sanitaria lo giustifichino. Inoltre, dalla giurisprudenza emerge che le istituzioni dell'Unione dispongono altresì di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la determinazione del livello di rischio reputato inaccettabile per la società ai fini dell'applicazione del principio di precauzione e, in particolare, dell'adozione di misure di salvaguardia (v., in tal senso e per analogia, sentenze *Pfizer Animal Health/Consiglio*, cit. al punto 64 supra, punto 167, e *Alpha/Consiglio*, cit. al punto 80 supra, punto 178 e giurisprudenza ivi citata).
- 83 Alla luce di quanto precede, la censura dei ricorrenti secondo cui la Commissione non disponeva di un ampio margine di discrezionalità ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 ed era soggetta ad una competenza vincolata dev'essere respinta.

– Sul rispetto del dovere di diligenza

- 84 Nel caso in cui un'istituzione dell'Unione disponga di un ampio potere discrezionale, è tuttavia di fondamentale importanza la verifica del rispetto, nei procedimenti amministrativi, delle garanzie conferite dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra queste garanzie rientrano, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e quello di motivare la decisione in modo sufficiente (v., in tal senso, sentenza della Corte del 6 novembre 2008, *Paesi Bassi/Commissione*, C-405/07 P, Racc. pag. I-8301, punto 56, che fa riferimento, segnatamente, alla sentenza del 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Racc. pag. I-5469, punto 14; sentenza del Tribunale *Dow AgroSciences e a./Commissione*, cit. al punto 79 supra, punto 154). Infatti, il rispetto del dovere della Commissione di raccogliere diligentemente gli elementi materiali indispensabili all'esercizio del suo ampio potere discrezionale nonché il suo controllo da parte del giudice dell'Unione sono tanto più importanti in quanto l'esercizio del suddetto potere discrezionale è soggetto soltanto a un controllo giurisdizionale limitato al merito, esclusivamente finalizzato alla ricerca di un errore manifesto. Così, l'obbligo per l'istituzione competente di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi pertinenti della fattispecie costituisce una premessa indispensabile affinché il giudice dell'Unione possa verificare se sussistessero gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende l'esercizio di questo ampio potere discrezionale [v., in tal senso, sentenza *Enviro Tech (Europe)*, cit. al punto 64 supra, punti 47 e 62; sentenze del Tribunale *Pfizer Animal Health/Consiglio*, cit. al punto 64 supra, punti 166 e 171, e del 17 marzo 2005, *Agraz e a./Commissione*, T-285/03, Racc. pag. II-1063, punto 49].
- 85 A tal proposito, la giurisprudenza ha altresì precisato che lo svolgimento di una valutazione scientifica dei rischi il più esaustiva possibile, sulla base di pareri scientifici fondati sui principi dell'eccellenza, della trasparenza e dell'indipendenza, costituiva una garanzia procedurale rilevante al fine di assicurare l'oggettività scientifica delle misure e di evitare l'adozione di misure arbitrarie (sentenza *Pfizer Animal Health/Consiglio*, cit. al punto 64 supra, punto 172). Così, è stato dichiarato che la prima ipotesi prevista dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 poteva essere verificata qualora nuove informazioni modificassero notevolmente la percezione del pericolo rappresentato da una malattia (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte del 22 giugno 2011, *Denkavit Nederland e a.*, C-346/09, Racc. pag. I-5517, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

- 86 Nel caso di specie, è giocoforza constatare che, dato che la Commissione si è basata, in quanto fondamento giuridico, sulla prima ipotesi prevista dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, che si riferiva espressamente alla manifestazione o alla diffusione, «sul territorio di un paese terzo», di «una zoonosi o di una malattia o causa che possa costituire un pericolo grave per gli animali o per la salute umana», essa era tenuta a dimostrare che le misure di salvaguardia adottate presentavano un collegamento sufficientemente diretto con il «territorio del paese terzo in questione o (...) parte di esso», vale a dire con i paesi terzi sul cui territorio i casi di influenza aviaria si erano manifestati, «o, se del caso, [il/i] paese[i] terzo[i] di transito». Essa era tanto più tenuta ad adempiere a tale onere della prova e a tale obbligo di motivazione in quanto, al secondo considerando della decisione 2005/760, ha fatto espresso riferimento alla necessità di «sospendere le importazioni di (...) volatili da determinate zone a rischio».
- 87 Orbene, dal combinato disposto del considerando 2, dell'articolo 1 nonché dell'allegato della decisione 2005/760 emerge che, con riferimento ai due casi di IAAP individuati nel settembre 2005, la cui origine sarebbe stata il Suriname e Taiwan (v. punto 76 supra), la Commissione ha deciso di estendere la misura di sospensione di qualsiasi importazione di volatili da tutti i paesi terzi appartenenti alle cinque commissioni regionali dell'UIE, ossia l'Africa, le Americhe, l'Asia, ivi compreso l'Estremo Oriente e l'Oceania, l'Europa e il Medio Oriente, e, pertanto, da tutto il mondo.
- 88 Tuttavia, nonostante il fatto che, in tale fase, i volatili infetti individuati nella stazione di quarantena dell'Essex erano ritenuti originari del Suriname e di Taiwan, quindi di paesi terzi situati rispettivamente nell'America del Sud e in Asia, il che poteva giustificare la sospensione delle importazioni da tali continenti, non emerge né dai motivi della decisione 2005/760 né dalle memorie della Commissione, prodotte in corso di causa, che quest'ultima avesse svolto, quantomeno, un'attività istruttoria riguardo alla questione se il rischio o il pericolo grave per la salute, imputabile ai volatili provenienti da tali paesi terzi, potesse presentarsi, in modo analogo, in paesi terzi situati, segnatamente, in Africa e in Oceania. Infatti, il fascicolo controverso non contiene alcun indizio idoneo a dimostrare che, al momento dell'adozione della decisione 2005/760, la Commissione disponesse di informazioni pertinenti che l'autorizzassero a trarre conclusioni relative all'esistenza di siffatto rischio o pericolo relativamente a importazioni di volatili da zone molto lontane dei paesi terzi interessati, sia pure quali paesi di transito, né che avesse cercato di ottenere siffatte informazioni, né che avesse effettivamente esercitato il suo ampio potere discrezionale al riguardo.
- 89 Infatti, il primo parere dell'EFSA, e quindi il solo parere scientifico pertinente di cui la Commissione disponeva in tale fase, aveva constatato una situazione endemica insolita del virus H5N1, che aveva infettato volatili selvatici, solo in «taluni paesi dell'Asia», pur riconoscendo che, tenuto conto della novità di tale situazione e della mancanza di conoscenze riguardo a tale fenomeno, le sue conseguenze avrebbero potuto essere imprevedibili e non sarebbero state suffragate da dati scientifici sufficienti (v. punto 12 supra). Peraltro, da una relazione dell'UIE del 19 agosto 2009, contenente un elenco di paesi terzi nei quali si erano verificati casi di IAAP dal 2004 sino all'ottobre 2005, tra cui unicamente paesi asiatici e taluni paesi europei, emerge che siffatte informazioni erano nondimeno effettivamente disponibili e idonee a dimostrare che altri continenti e paesi non erano ancora esposti, all'epoca, al rischio di diffusione dell'IAAP. Dal momento che la Commissione afferma, in modo assai vago, e solamente nel controricorso, che essa disponeva, in quella fase, solo del primo parere dell'EFSA e che era impossibile individuare preliminarmente i paesi e le zone a rischio a causa delle «migrazioni di volatili selvatici da un continente all'altro e [del] fatto che le rotte di migrazione non [erano] note nei dettagli», è sufficiente constatare che la Commissione non ha dedotto, nella motivazione della decisione 2005/760 o in corso di causa, alcun elemento suffragato da rapporti di valutazione scientifica in grado di provare che esistesse un rischio di migrazione di volatili selvatici dal Suriname o da Taiwan che poteva interessare, in particolare, l'Africa e l'Oceania, o che siffatta dimostrazione delle rotte di migrazione fosse effettivamente impossibile. Al riguardo, la Commissione si è in effetti limitata a invocare, unicamente nel controricorso, le migrazioni di volatili selvatici da un continente all'altro affermando, senza alcuna prova a sostegno, che le rotte di migrazione non erano note nei dettagli e che era, di conseguenza, impossibile effettuare in via preliminare una ripartizione realistica

dei paesi tra diverse zone a rischio. Del resto, occorre precisare che la Commissione aveva essa stessa indicato, in una lettera inviata, il 31 gennaio 2007, all'associazione europea dei commercianti di volatili, che, prima del 2006, si era sempre supposto che il ruolo dei volatili selvatici fosse secondario a causa dell'elevato tasso di mortalità di volatili infettati dai virus ad alta patogenicità.

- 90 Tuttavia, è giocoforza constatare che, nel caso di specie, tenuto conto della giurisprudenza citata al punto 84 supra, la Commissione non poteva esimersi, ai fini dell'applicazione della prima ipotesi prevista dall'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e del pieno esercizio del suo ampio potere discrezionale al riguardo, dall'istruire e dall'esaminare la questione di stabilire, da un lato, se e in quale misura i paesi terzi interessati in tale fase, ossia il Suriname e un certo numero di paesi asiatici, rientrassero in aree territoriali più ampie che potevano essere esposte al rischio di diffusione dell'IAAP, vale a dire, in particolare, i paesi limitrofi dei suddetti paesi, ivi compresi i paesi di transito e, dall'altro e soprattutto, se e in quale misura altri paesi terzi, se non addirittura altri continenti al di fuori dell'America del Sud e dell'Asia sudorientale, potessero essere interessati da siffatta diffusione o esservi coinvolti. Al riguardo, la Commissione non può neppure invocare il fatto di aver già richiesto, nell'aprile 2005, un secondo parere dell'EFSA per adempiere al suo dovere di istruzione al riguardo. Infatti, il mandato dell'EFSA, oggetto di tale richiesta, riguardava soltanto una valutazione qualitativa del rischio per la salute e il benessere degli animali connesso all'importazione di volatili selvatici, non già un'analisi quantitativa o relativa a zone a rischio, in particolare a causa delle rotte degli uccelli migratori, né dei rischi per la salute umana, e non presentava alcun collegamento con gli incidenti verificatisi nella stazione di quarantena dell'Essex nell'ottobre 2005.
- 91 Orbene, in mancanza di motivazione e di elementi di fatto concreti e sufficientemente suffragati da un punto di vista scientifico (v. la giurisprudenza citata al punto 85 supra), che avrebbero potuto giustificare l'approccio globale adottato nella decisione 2005/760, e in mancanza di attività istruttoria svolta a tal fine dalla Commissione, occorre constatare che, nel caso di specie, la medesima è venuta meno tanto al suo dovere di diligenza quanto al suo obbligo di motivazione. Al riguardo, la Commissione non può neppure invocare il fatto che essa era tenuta ad adottare d'urgenza una misura di salvaguardia. Da un lato, sia nella decisione 2005/760 che nelle sue memorie, depositate dinanzi al Tribunale, la Commissione non menziona siffatto motivo di urgenza e, dall'altro, l'eventuale urgenza della situazione di cui trattasi non può giustificare il fatto che la Commissione abbia completamente omissso, in primo luogo, di procedere a un esame accurato e completo degli elementi rilevanti, disponibili in tale fase, al fine di ottenere una valutazione scientifica dei rischi il più possibile esaustiva, di assicurare l'obiettività scientifica della misura prevista e di evitare l'adozione di misure arbitrarie e, in secondo luogo, di procedere all'esposizione di una motivazione sufficiente nella decisione in questione.
- 92 Al riguardo, la Commissione non può invocare, soltanto nel controricorso, la necessità di tutelare il personale delle stazioni di quarantena contro l'IAAP. Da un lato, nessun elemento del fascicolo indica che, adottando la decisione 2005/760, la Commissione abbia effettivamente considerato siffatto rischio. Dall'altro lato e in ogni caso, la Commissione poteva effettivamente prevenire siffatto rischio, ammesso che risultasse accertato, solo rinunciando completamente alla messa in quarantena di volatili importati. Orbene, alla data di adozione della decisione 2005/760, la Commissione ha altresì adottato la decisione 2005/759/CE recante alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità in alcuni paesi terzi e al movimento da paesi terzi di volatili al seguito dei rispettivi proprietari (GU L 285, pag. 52), nella quale essa ha proprio mantenuto il regime di messa in quarantena dei volatili summenzionati.
- 93 Alla luce degli elementi contenuti nel fascicolo, occorre considerare che i ricorrenti hanno dimostrato che, nel caso di specie, la Commissione aveva violato il suo dovere di diligenza e, pertanto, una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli (v., in tal senso e per analogia, sentenza del Tribunale del 18 settembre 1995, Nölle/Consiglio e Commissione, T-167/94, Racc. pag. II-2589, punto 76), adottando un comportamento che non sarebbe stato tenuto da un'istituzione diligente che si fosse trovata in circostanze identiche a quelle esistenti nel momento in cui la Commissione ha adottato la

decisione 2005/760, tesi che la Commissione non è stata in grado di confutare. È quindi giocoforza constatare, tenuto conto del mancato rispetto, da parte della Commissione, del suo dovere di diligenza, presupposto del pieno esercizio, da parte della stessa, del suo ampio potere discrezionale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e del rispetto del principio di precauzione, che tale violazione del principio di diligenza è sufficientemente qualificata per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione quanto all'illegittima adozione della decisione 2005/760.

- 94 Pertanto, si deve accogliere il primo motivo, in quanto i ricorrenti contestano alla Commissione di aver violato il suo dovere di diligenza, senza che sia necessario pronunciarsi sulle altre censure e sugli altri argomenti dedotti in tale contesto dai ricorrenti.
- 95 Dato che il Tribunale ritiene che la Commissione disponesse di un ampio potere discrezionale nell'applicazione dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, occorre anche esaminare il secondo motivo, vertente, in particolare, sul superamento dei limiti del suddetto potere discrezionale a causa di una violazione qualificata del principio di proporzionalità.

Sul secondo motivo, vertente sul superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione a causa di una violazione qualificata del principio di proporzionalità

- 96 Nell'ambito del loro secondo motivo, i ricorrenti affermano, in sostanza, che, nonostante l'eventuale esistenza di un ampio potere discrezionale della Commissione, nell'ambito dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, ai fini dell'adozione della decisione 2005/760, la Commissione ha fatto un uso non corretto del suddetto potere, di cui ha ecceduto i limiti, a causa, in particolare, della violazione del principio di proporzionalità. Infatti, la rigorosa chiusura delle frontiere a importazioni di ogni specie di volatili selvatici sarebbe una misura manifestamente sproporzionata, tenuto conto, in particolare, del buon funzionamento dei controlli nell'ambito del sistema di quarantena, della necessità di disincentivare il commercio illegale di volatili selvatici e dell'inadeguatezza del divieto di importazione per arginare il rischio, molto più grave, di contagio da uccelli migratori selvatici che vivono in libertà. Al riguardo, i ricorrenti precisano essenzialmente che, invece di sospendere l'importazione di volatili selvatici da 167 paesi, benché questi ultimi non presentassero alcun rischio di diffusione dell'influenza aviaria, essa avrebbe potuto adottare, nell'ottobre 2005, alcune misure nettamente meno restrittive sotto più profili per contenere tale rischio. Così, la Commissione avrebbe potuto vietare le importazioni da talune zone a rischio specifiche, autorizzando le importazioni da tutti gli altri paesi in cui non sussistevano, all'epoca, alcuna infezione o alcun rischio di diffusione dell'influenza aviaria e che non erano neppure paesi di transito.
- 97 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti riferendosi, in particolare, al suo ampio potere discrezionale fondato, segnatamente, sul principio di precauzione e facendo valere che la sospensione delle importazioni, come istituita dalla decisione 2005/760, non era manifestamente sproporzionata.
- 98 Al riguardo, il Tribunale ricorda che il principio di proporzionalità, che rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione ed è ripreso all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente 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 (v., in tal senso, sentenza della Corte dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 99 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione di un siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione in materia di politica agricola comune, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la

legittimità di tale provvedimento (sentenza della Corte del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, Racc. pag. I-5689, punto 82; v., in tal senso e per analogia, sentenza Gowan Comércio Internacional e Serviços, cit. al punto 78 supra, punto 82 e giurisprudenza ivi citata). Così, non si tratta di stabilire se i provvedimenti adottati dal legislatore dell'Unione siano i soli o i migliori possibili, ma se essi siano o meno manifestamente inidonei rispetto all'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenza Jippes e a., cit., punto 83).

- ¹⁰⁰ Inoltre, tenuto conto della giurisprudenza citata al punto 62 supra, ai fini della constatazione di una violazione sufficientemente qualificata del principio di proporzionalità, occorre esaminare se il legislatore dell'Unione abbia violato in modo grave e manifesto i limiti che si impongono al suo potere discrezionale.
- ¹⁰¹ Occorre precisare che, anche nell'ambito del ricorso al principio di precauzione e, in particolare, della valutazione dei rischi, che presuppone che le istituzioni dell'Unione dispongano di una valutazione scientifica dei rischi e determinino il livello di rischio ritenuto inaccettabile per la società, il che implica una scelta politica da parte loro (v., in tal senso, sentenza Dow AgroSciences e a./Commissione, cit. al punto 79 supra, punti 145 e 148 nonché giurisprudenza ivi citata), detta scelta dev'essere conforme al principio della preminenza della tutela della sanità pubblica, della sicurezza e dell'ambiente sugli interessi economici, nonché ai principi di proporzionalità e di non discriminazione (v., in tal senso, sentenze Artegoda e a./Commissione, cit. al punto 64 supra, punto 186, e del 21 ottobre 2003, Solvay Pharmaceuticals/Consiglio, T-392/02, Racc. pag. II-4555, punto 125).
- ¹⁰² Nella fattispecie, il Tribunale rileva che l'obiettivo perseguito con la sospensione delle importazioni di volatili selvatici, ai sensi della decisione 2005/760, era di tutelare la salute degli animali e la salute umana, come emerge dal considerando 1 della suddetta decisione.
- ¹⁰³ Orbene, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 84 a 94 supra, che constatano una violazione sufficientemente qualificata da parte della Commissione del suo dovere di diligenza nonché la mancanza di un adeguato esercizio da parte della stessa del suo ampio potere discrezionale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e la mancata applicazione del principio di precauzione, si deve concludere che, tenuto conto della mancanza di prove scientifiche che potessero giustificare una sospensione temporanea delle importazioni di volatili selvatici di portata generale, siffatta misura era anche manifestamente sproporzionata, quantomeno dal punto di vista geografico. In altri termini, tenuto conto del fatto che ha violato il suo obbligo di esaminare in modo diligente e imparziale gli elementi di fatto pertinenti, che la autorizzassero a ricavare la misura di sospensione delle importazioni da tutte le zone indicate nell'allegato della decisione 2005/760, se non addirittura che ha completamente omesso di esercitare il suo potere discrezionale al riguardo, la Commissione non ha neppure dimostrato che non esistessero misure meno restrittive, ossia una sospensione delle importazioni geograficamente più limitata. Pertanto, è impossibile ritenere che, nel caso di specie, la sospensione delle importazioni di volatili selvatici dalla totalità dei paesi terzi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE fosse necessaria e adeguata ai fini del perseguimento dell'obiettivo previsto dalla suddetta decisione, ossia la tutela della salute degli animali e della salute umana.
- ¹⁰⁴ Si deve quindi concludere che, adottando la decisione 2005/760, la Commissione ha altresì violato, in modo grave e manifesto, gli obblighi derivanti dal principio di proporzionalità e, pertanto, i limiti del potere discrezionale di cui essa disponeva ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e dall'applicazione del principio di precauzione.
- ¹⁰⁵ Pertanto, occorre constatare che la Commissione è incorsa in una violazione sufficientemente qualificata del principio di proporzionalità che può far sorgere la responsabilità dell'Unione e, quindi, accogliere il secondo motivo.

¹⁰⁶ In tali circostanze, non è più necessario pronunciarsi sugli altri argomenti e censure che i ricorrenti hanno dedotto nell'ambito del secondo motivo contro la legittimità della decisione 2005/760, né sul terzo motivo, dedotto in subordine.

¹⁰⁷ Occorre poi valutare se e in quale misura la legittimità delle decisioni di proroga sia viziata dagli stessi vizi di legittimità che inficiano la decisione 2005/760.

b) Sulla legittimità delle decisioni di proroga

Sintesi degli argomenti delle parti

¹⁰⁸ I ricorrenti affermano che la Commissione è incorsa in una violazione sufficientemente qualificata delle norme giuridiche finalizzate al conferimento di diritti ai singoli adottando le decisioni di proroga della decisione 2005/760, ossia le decisioni 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 e 2007/183. Al riguardo, essi ripropongono gli argomenti già esposti a proposito della decisione 2005/760, pur presentando, in sostanza, le osservazioni complementari esposte di seguito.

¹⁰⁹ In primo luogo, la ragione fatta valere per giustificare l'adozione della decisione 2005/760 era errata, in quanto il volatile della specie mesia contagiato dall'IAAP, individuato dalla stazione di quarantena dell'Essex, proveniva in realtà da Taiwan e non dal Suriname. Tale errore, di cui la Commissione sarebbe stata a conoscenza sin dalla pubblicazione della relazione DEFRA, l'11 novembre 2005 (v. punto 23 supra), non poteva più giustificare le decisioni di proroga. In secondo luogo, invocando il rilevamento di nuovi casi di IAAP nell'Unione, in particolare al considerando 4 della decisione 2005/862, la Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che l'origine di tale contagio non poteva essere imputata ai volatili selvatici catturati in natura, la cui importazione era sospesa dalla data della decisione 2005/760, ma doveva essere attribuita agli uccelli migratori selvatici. In terzo luogo, facendo valere il primo e il secondo parere dell'EFSA per sostenere che tutti i volatili selvatici costituivano un rischio di diffusione dell'IAAP, la Commissione avrebbe omesso di considerare la distinzione fondamentale tra le specie, quanto alla loro sensibilità all'IAAP, come effettuata nel secondo parere dell'EFSA. In quarto luogo, menzionando la comparsa di un focolaio di IAAP nell'Asia sudorientale solo a partire dalla decisione di proroga 2006/79, la Commissione avrebbe cercato di giustificare a posteriori l'adozione della decisione 2005/760.

¹¹⁰ La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti. Per quanto riguarda le decisioni di proroga, essa si limita essenzialmente ad affermare che le suddette decisioni erano giustificate dal persistere del pericolo per gli animali rappresentato dall'influenza aviaria. All'epoca, tutto il mondo si sarebbe trovato di fronte a una situazione estremamente instabile e senza precedenti. Infatti, prima delle proroghe, casi di influenza aviaria sarebbero stati segnalati a Gibuti, nel Burkina Faso, nel Niger, in India e in Romania. Dalla fissazione delle proroghe il virus sarebbe ricomparso in Thailandia e nell'Asia sudorientale. Peraltro, secondo la Commissione, grandi incertezze gravavano sugli sviluppi e sulle cause della rapida diffusione del virus, nonché sul rischio di mutazione del virus e sui pericoli potenziali che ne derivavano per la salute umana. Sarebbe stato necessario un termine supplementare per studiare e analizzare gli sviluppi della diffusione, le cause, i rischi e le esperienze acquisite dai vari paesi, prima di ipotizzare la revoca del divieto di importazione.

¹¹¹ Nel caso di specie, occorre esaminare separatamente la legittimità delle decisioni 2005/862, 2006/79, 2006/405, 2006/522, 2007/21 e 2007/183, alla luce sia della loro rispettiva motivazione che dei fatti pertinenti, di cui la Commissione disponeva o poteva disporre alla data della loro adozione, vale a dire escludendo gli elementi successivi alle suddette date (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Racc. pag. I-2577, punto 54).

Sulla legittimità della decisione 2005/862

- 112 Il considerando 4 della decisione 2005/862 indica, in particolare e come elemento supplementare rispetto alla motivazione della decisione 2005/760, che «[s]ono stati riferiti nuovi casi di influenza aviaria in alcuni Stati membri dell'UIE», ragion per cui «la sospensione del movimento degli uccelli da compagnia e delle importazioni di altri volatili da talune aree a rischio dovrebbe (...) essere estesa», vale a dire dall'insieme dei paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE di cui all'allegato I, parte B, della suddetta decisione.
- 113 Tuttavia, è giocoforza constatare, da una parte, che la Commissione non specifica, né nella motivazione della decisione 2005/862 né nelle sue memorie dinanzi al Tribunale, i paesi che, a suo avviso e in tale fase, si troverebbero in queste «aree a rischio». La Commissione afferma, nel controrricorso, solo in modo assai vago, senza prove documentali a sostegno e senza fare riferimento al momento della comparsa e della sua presa di conoscenza di tali elementi, che, prima delle decisioni di proroga, sarebbero stati riferiti casi di influenza aviaria a Gibuti, nel Burkina Faso, nel Niger, in India e in Romania. Orbene, da una relazione del professor D., prodotta in giudizio dai ricorrenti, fondata su dati dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), non contestati dalla Commissione, emerge che, tra l'ottobre 2005 e la fine del 2005, il Kuwait e l'Ucraina erano gli unici paesi terzi nei quali erano stati individuati nuovi casi di contagio da virus H5N1. Ammesso che la Commissione disponesse, in tale fase, di queste ultime informazioni, resta comunque il fatto che essa ha chiaramente omesso di ricercare e di spiegare le ragioni empiriche e scientifiche pertinenti idonee a giustificare il fatto che, al momento dell'adozione della decisione 2005/862, la proroga della sospensione delle importazioni continuasse a includere l'insieme dei paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE.
- 114 Occorre constatare, d'altra parte, al pari dei ricorrenti, che dalla decisione 2005/862 non emerge neppure che la Commissione abbia tenuto conto dei risultati del rapporto del National Emergency Epidemiology Group (v. punto 20 supra), in cui si dichiarava che, a seguito di uno scambio di campioni, un volatile infettato dal virus H5N1, individuato nella stazione di quarantena dell'Essex, era stato erroneamente catalogato come proveniente dal Suriname, nell'America del Sud, mentre proveniva, in realtà, da Taiwan, in Asia. Orbene, nonostante tale informazione, assai pertinente ai fini di una corretta determinazione delle zone a rischio ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496, la Commissione ha omesso di spiegare, sia nella decisione 2005/862 che in corso di causa, le ragioni per le quali essa riteneva nondimeno necessario mantenere la sospensione delle importazioni di volatili selvatici dall'America del Sud, se non addirittura da tutto il continente americano.
- 115 Ne deriva che, al pari dell'adozione della decisione 2005/760, l'adozione della decisione 2005/862 è viziata, in modo qualificato, da un difetto di diligenza e di motivazione da parte della Commissione. Ne consegue peraltro che, alla luce delle informazioni di cui la Commissione disponeva o poteva disporre in tale fase, qualora avesse fatto un uso corretto del suo dovere di istruzione ed esercitato il suo potere discrezionale al riguardo, il mantenimento della sospensione delle importazioni di volatili selvatici dall'insieme dei paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE era manifestamente sproporzionato. Infatti, considerata la mancanza di prove quanto all'infezione di volatili importati dall'America del Sud e l'estensione dell'epidemia del virus H5N1 unicamente al Kuwait e all'Ucraina, la Commissione non era autorizzata, in mancanza di altre informazioni empiriche e di prove scientifiche pertinenti, a protrarre la sospensione delle importazioni di volatili selvatici dall'insieme dei paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE, come introdotta dalla decisione 2005/760.
- 116 Di conseguenza, si deve concludere che la decisione 2005/862 è anch'essa viziata da una violazione sufficientemente qualificata dei principi di diligenza e di proporzionalità, il che può far sorgere la responsabilità dell'Unione.

Sulla legittimità della decisione 2006/79

117 Il considerando 2 della decisione 2006/79 precisa, in particolare, che, «[a] seguito dell'insorgenza di un'epidemia d'influenza aviaria, causata dal ceppo virale altamente patogeno H5N1, verificatasi nel dicembre 2003 nel Sud-est asiatico, la Commissione ha adottato diverse misure di protezione in relazione all'epidemia d'influenza aviaria». Inoltre, il considerando 3 della suddetta decisione stabilisce quanto segue:

«Poiché sono stati denunciati nuovi casi d'influenza aviaria in alcuni paesi membri dell'U[IE], occorre prorogare le restrizioni relative agli spostamenti di uccelli da compagnia e alle importazioni di altri volatili da alcune zone a rischio. È quindi opportuno prorogare l'applicazione delle decisioni 2005/759 (...) e 2005/760 (...)».

118 Al riguardo è giocoforza constatare che, al di fuori del riferimento all'insorgenza di un'epidemia d'influenza aviaria, causata dal ceppo virale altamente patogeno H5N1, verificatasi nel Sud-est asiatico sin dal dicembre 2003, la Commissione non precisa l'origine geografica di questi «nuovi casi d'influenza aviaria» né nella motivazione della decisione 2006/79 né nelle sue memorie. Solo dalla lettera della Commissione del 16 febbraio 2006, per di più successiva all'adozione della decisione 2006/79, prodotta in giudizio dai ricorrenti, emerge che la decisione di proroga è principalmente motivata dall'insorgenza e dalla rapida diffusione del virus H5N1 in Turchia, nonché dal fatto che poche informazioni, o addirittura nessuna informazione, sono state fornite riguardo alla sorveglianza dell'influenza aviaria da parte dei paesi confinanti con la Turchia. Inoltre, il prospetto dei rapporti dell'UIE tra il 2004 e il 2007, presentati dai ricorrenti, e il cui contenuto non è stato rimesso in discussione dalla Commissione, indica che, tra il 30 novembre 2005 e il 31 gennaio 2006, sono stati registrati nuovi casi collegati al virus H5N1 in paesi terzi, nella specie la Cina, la Croazia, l'Indonesia, la Romania, la Russia, la Thailandia, la Turchia, l'Ucraina e Hong Kong.

119 Tuttavia, ammesso che, nell'adottare la decisione 2006/79, la Commissione si sia basata sulle informazioni elencate al punto precedente, mentre non ha dimostrato che essa disponeva di tali informazioni né che le aveva utilizzate precedentemente all'adozione della decisione di proroga in questione, benché siffatte informazioni potessero spiegare la sua vaga affermazione, riportata al punto 113 supra, essa, da un lato, non ha spiegato la sua conclusione secondo la quale questi «nuovi casi» giustificavano la proroga del divieto di importazione di volatili selvatici da tutti i paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE e, dall'altro, non ha fornito elementi probatori a sostegno di tale conclusione. In particolare, il solo fatto che l'epidemia si fosse diffusa in Turchia non consentiva, in mancanza di altre spiegazioni e prove pertinenti, di giustificare la sospensione delle importazioni di volatili selvatici dall'America del Sud e dall'Oceania.

120 Pertanto, si deve concludere che, al momento dell'adozione della decisione 2006/79, la Commissione è anche venuta meno al suo dovere di diligenza e ha violato il principio di proporzionalità in modo tale da far sorgere la responsabilità dell'Unione.

Sulla legittimità della decisione 2006/405

121 Il considerando 8 della decisione 2006/405 precisa quanto segue:

«Il rischio per [l'Unione] costituito dal ceppo asiatico del virus dell'influenza aviaria non è diminuito. Si continuano a rilevare focolai nei volatili selvatici del[l'Unione] così come nei volatili selvatici e nel pollame di numerosi paesi terzi, compresi paesi membri dell'Ufficio internazionale delle epizootie (UIE). Il virus in questione sembra inoltre rivelarsi sempre più endemico in alcune parti del mondo. Occorre pertanto prorogare la validità delle misure stabilite dalle decisioni (...) 2005/759 [e] 2005/760 (...)».

- 122 Al riguardo occorre constatare che, ancora una volta, la Commissione non precisa, né nella decisione 2006/405 né nelle sue memorie, l'identità dei paesi interessati quando fa riferimento, in modo particolarmente vago, a «numerosi paesi terzi, compresi paesi membri dell'U[IE]». Tuttavia, dal prospetto dei rapporti dell'UIE tra il 2004 e il 2007 (v. punto 118 supra) emerge che i nuovi casi verificatisi tra il 31 gennaio e il 31 maggio 2006 in paesi terzi non riguardano né le Americhe né l'Oceania. Pertanto, ammesso che la Commissione disponesse in quel momento di tali informazioni, il che potrebbe spiegare la sua vaga affermazione, esposta al punto 113 supra, essa non ha fornito la prova del fatto che avesse adempiuto al suo dovere di diligenza, avesse rispettato il principio di proporzionalità ed avesse quindi fondati motivi per mantenere la sospensione delle importazioni di volatili selvatici da tutti i paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE.
- 123 In tali circostanze, si deve concludere che gli illeciti in cui è incorsa la Commissione dal momento dell'adozione della decisione 2005/760 non sono cessati al momento dell'adozione della decisione 2006/405.

Sulla legittimità della decisione 2006/522

- 124 Ai fini della giustificazione di una nuova proroga della sospensione delle importazioni di volatili selvatici, il considerando 7 della decisione 2006/522 si riferisce all'«attuale situazione zoosanitaria in materia di influenza aviaria e [all']attesa della prevista adozione ad ottobre del parere dell'EFSA».
- 125 Come emerge dal prospetto dei rapporti dell'UIE tra il 2004 e il 2007 (v. punto 118 supra), al momento dell'adozione della decisione 2006/522 in talune parti del mondo, tra cui l'America del Sud e l'Oceania, non era stato individuato nessun nuovo caso di influenza aviaria. Inoltre, il solo fatto che l'EFSA stesse elaborando e adottando un secondo parere, il cui obiettivo non consisteva nel determinare la portata geografica del rischio di diffusione dell'influenza aviaria, connesso, in particolare, alle rotte degli uccelli migratori selvatici (v. punto 90 supra), non poteva dispensare la Commissione dal dovere di diligenza e dall'obbligo di motivazione, quanto agli eventuali motivi atti a giustificare il mantenimento della sospensione delle importazioni di volatili selvatici dall'insieme dei paesi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE, né dall'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità.
- 126 Pertanto, nell'adottare la decisione 2006/522, la Commissione ha perpetuato gli illeciti in cui è incorsa sin dall'adozione della decisione 2005/760.

Sulla legittimità della decisione 2007/21

- 127 Il considerando 2 della decisione 2007/21 fa riferimento all'adozione, il 27 ottobre 2006, del secondo parere dell'EFSA, reso disponibile il 14 novembre 2006. Il considerando 4 della suddetta decisione indica quanto segue:

«Per quanto riguarda le misure fissate nella decisione 2005/760(...), la Commissione ha iniziato la valutazione del parere immediatamente dopo la sua disponibilità e una prima analisi del parere con le possibili modifiche di tali misure ha avuto luogo durante la riunione del gruppo di lavoro degli esperti nell'ambito del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali che si è tenuta il 14 novembre 2006 e durante la riunione del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali del 27 novembre 2006. Tuttavia, in base alla situazione sanitaria mondiale attuale degli animali per quanto riguarda l'influenza aviaria, allo scopo di permettere agli Stati membri, come da essi richiesto alla riunione del 27 novembre 2006, e alla Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, di finalizzare tale valutazione e di preparare le misure da fissare, le restrizioni di cui alla decisione 2005/760(...) dovrebbero essere mantenute per un breve periodo di transizione».

- 128 È giocoforza constatare che, tenuto conto dell'oggetto limitato della valutazione scientifica richiesta ai fini della formulazione del secondo parere dell'EFSA (v. punto 90 supra), la valutazione provvisoria del contenuto di detto parere da parte della Commissione non poteva giustificare gli illeciti commessi dalla stessa sino a quel momento, che hanno avuto come risultato il mantenimento di una sospensione eccessiva delle importazioni di volatili selvatici da tutto il mondo. Così, la Commissione non può far valere l'analisi di tale parere come adempimento al suo dovere di diligenza e all'onere, ad essa incombente, di provare che le condizioni per una siffatta sospensione totale delle importazioni, che includeva segnatamente le Americhe e l'Oceania, erano soddisfatte. Peraltro, la Commissione non ha fornito, né nella decisione 2007/21 né in corso di causa, informazioni che consentissero al Tribunale di valutare l'oggetto e la pertinenza della «situazione sanitaria mondiale» dalla stessa asserita, in modo particolarmente vago, al considerando 4, ultima frase, della suddetta decisione.
- 129 Infine, pur tenendo conto del fatto che la Commissione ha indicato nella sua lettera del 31 gennaio 2007, ossia successivamente all'adozione della decisione 2007/21, che, sin dal 2006, i volatili selvatici avevano svolto un ruolo fondamentale nella diffusione dell'influenza aviaria, il che avrebbe motivato la proroga della sospensione delle importazioni di volatili selvatici sino al 1° luglio 2007, resta comunque il fatto che la Commissione ha ommesso di esporre i motivi per cui tale constatazione giustificava il mantenimento della portata mondiale di tale sospensione per includere regioni in cui non era stato accertato alcun caso di influenza aviaria.
- 130 Pertanto, si deve concludere che, adottando la decisione 2007/21, la Commissione ha perpetuato le violazioni sufficientemente qualificate dei principi di diligenza e di proporzionalità.

Sulla legittimità della decisione 2007/183

- 131 La decisione 2007/183 fa riferimento, anzitutto, al considerando 3, al secondo parere dell'EFSA e poi, al considerando 4, al regolamento n. 318/2007, in cui sarebbero state previste nuove condizioni di polizia sanitaria «più rigorose di quelle attualmente vigenti» e la cui entrata in vigore sarebbe stata prevista a decorrere dal 1° luglio 2007. Al considerando 5 e 6 della medesima decisione viene precisato che, «[a]lla luce del [secondo] parere [dell'EFSA] e dell'attuale situazione zoonosanitaria mondiale relativa all'influenza aviaria, tali volatili non vanno importati in assenza di rigorose condizioni d'importazione», cosicché «[era] quindi opportuno che le misure di protezione di cui alla decisione 2005/760(...) continua[ssero] ad applicarsi fino al 30 giugno 2007».
- 132 Dalla motivazione menzionata al punto precedente emerge che, al momento dell'adozione della decisione 2007/183, la Commissione ha manifestamente ommesso di porre fine agli illeciti commessi sin dall'adozione della decisione 2005/760, in quanto la proroga della sospensione delle importazioni di volatili selvatici da tutto il mondo era sempre motivata, in modo particolarmente vago, con il secondo parere dell'EFSA, dalla «situazione sanitaria mondiale», nonché con la previsione dell'entrata in vigore del regolamento n. 318/2007 in cui erano asseritamente stabilite condizioni di polizia sanitaria più rigorose. Orbene, la Commissione non ha dimostrato se e in quale misura il secondo parere dell'EFSA, in particolare, l'autorizzasse a mantenere siffatta sospensione totale, quantomeno dal punto di vista geografico.
- 133 Pertanto, indipendentemente dalla questione della legittimità del regolamento n. 318/2007, si deve concludere che, adottando la decisione 2007/21, la Commissione ha perpetuato le violazioni sufficientemente qualificate dei principi di diligenza e di proporzionalità precedentemente contestate.

c) Sulla legittimità del regolamento n. 318/2007

Sulla portata della contestazione del regolamento n. 318/2007

¹³⁴ I ricorrenti affermano, in sostanza, in primo luogo, nella prima e nella seconda parte del primo motivo, che il regolamento n. 318/2007 è privo di fondamento giuridico e non può essere fondato sul secondo parere dell'EFSA; in secondo luogo, nella prima e nella seconda parte del secondo motivo, presentato in subordine, che tale regolamento è stato adottato in violazione, da un lato, dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, dato che il divieto di importazione di volatili selvatici non sarebbe un mezzo adeguato per impedire la diffusione dell'influenza aviaria e le misure adottate andrebbero a svantaggio dei volatili selvatici rispetto ad altre specie di volatili, e, dall'altro, dei diritti di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica come riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), e, in terzo luogo, nel terzo motivo, presentato in subordine, che l'adozione di tale regolamento fa sorgere la responsabilità dell'Unione per fatto lecito.

¹³⁵ Occorre esaminare, innanzi tutto, la prima parte del primo motivo.

Sull'esistenza di un fondamento giuridico sufficiente del regolamento n. 318/2007

¹³⁶ I ricorrenti fanno valere, in sostanza, che il regolamento n. 318/2007 è privo di fondamento giuridico.

¹³⁷ La Commissione contesta tale argomento e lo respinge, in sostanza, in quanto inconferente. Conformemente all'articolo 33 CE, la politica agricola comune avrebbe, infatti, come obiettivi, in particolare, di incrementare la produttività dell'agricoltura, di stabilizzare i mercati e di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, obiettivi che possono essere conseguiti solo se gli animali interessati da tali attività sono protetti dalle malattie contagiose, il che emergerebbe chiaramente dai considerando delle direttive 91/496 e 92/65. Essa rinvia peraltro alle disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 3, lettere a) e c), della direttiva 92/65 e ritiene che la medesima e la direttiva 91/496 l'abbiano autorizzata ad adottare il regolamento n. 318/2007.

¹³⁸ Nel caso di specie, occorre constatare che il regolamento n. 318/2007, limitando, all'articolo 5, lettera a), il permesso di importazione ai volatili allevati in cattività (v. punto 50 supra), conduce a un divieto implicito totale delle importazioni di volatili selvatici catturati in natura, come confermato sia dal considerando 9 del suddetto regolamento sia dall'abrogazione, in forza dell'articolo 19 del medesimo regolamento, della decisione 2000/666, che aveva inizialmente autorizzato le importazioni di volatili nell'Unione dai paesi membri dell'UIE (v. punti 45 e 46 supra). Al riguardo, il Tribunale rileva che la Commissione, nelle sue memorie, conferma che qualsiasi possibilità di ricorrere a un sistema di quarantena è stata esclusa per quanto riguarda i volatili selvatici, migratori o meno, catturati in natura.

¹³⁹ Occorre, di conseguenza, esaminare se il regolamento n. 318/2007 sia basato su un fondamento giuridico sufficiente nella parte in cui stabilisce un divieto totale e indifferenziato di importazione per quanto riguarda i volatili selvatici catturati in natura.

¹⁴⁰ In primo luogo, va ricordato che il regime che definisce le condizioni di polizia sanitaria che disciplinano gli scambi e le importazioni di animali nell'Unione, come stabilito, segnatamente, dalla direttiva 92/65 e, in particolare, dal suo articolo 17, paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 3, e dal suo articolo 18, paragrafo 1, primo e quarto trattino, sui quali è fondato il regolamento n. 318/2007 (v. punto 45 supra), si basa sul principio secondo cui, per ragioni di polizia sanitaria e di prevenzione, qualsiasi importazione di animali da paesi terzi è, in via di principio, vietata ed è consentita unicamente con riserva di autorizzazione espressa, condizionata all'adempimento di formalità e controlli preventivi obbligatori.

141 Infatti, la fissazione, nel diritto dell'Unione, di norme di polizia sanitaria uniformi che disciplinano l'immissione in commercio di animali, come risulta dal secondo al quarto considerando della direttiva 92/65, ha come scopo non solo la liberalizzazione degli scambi di animali e dei prodotti di origine animale nel mercato interno, come risulta dal nono considerando e dal capitolo II della suddetta direttiva, intitolato «Disposizioni applicabili agli scambi», ma anche la determinazione delle condizioni applicabili alle importazioni nell'Unione di animali provenienti da paesi terzi, come risulta dalle disposizioni contenute nel capitolo III della medesima direttiva, intitolato «Disposizioni applicabili alle importazioni nell'[l'Unione]». Così, conformemente al principio di autorizzazione preventiva, la decisione 2000/666 (v. punto 7 supra), che si fondava sulle stesse disposizioni della direttiva 92/65 su cui si basa il regolamento n. 318/2007, aveva autorizzato le importazioni nell'Unione di volatili che provenivano unicamente dai paesi indicati in un elenco quali membri dell'UIE, conformemente al suo allegato D, e che, a termini del suo considerando 4, garantivano il rispetto delle «condizioni generali stabilite dalla sezione relativa all'etica veterinaria e alla certificazione per gli scambi internazionali».

142 In secondo luogo, il principio di autorizzazione preventiva di qualsiasi importazione da paesi terzi è sancito espressamente nelle disposizioni applicabili alle importazioni nell'Unione, quali figurano al capitolo III della direttiva 92/65, in particolare al suo articolo 17, paragrafo 2, che dispone, segnatamente, quanto segue:

«Gli animali (...) possono formare oggetto di importazioni nell'[l'Unione] soltanto se:

- a) provengono da un paese terzo compreso in un elenco da redigere conformemente al paragrafo 3, lettera a);
- b) sono accompagnati da un certificato sanitario (...).

143 Ne deriva che un'importazione nell'Unione può aver luogo solo a condizione che siano rispettati i requisiti menzionati ai punti 141 e 142 supra, tra i quali quello attinente alla provenienza da un paese terzo rientrando in un elenco che la Commissione è tenuta a redigere secondo la procedura, cosiddetta «di comitatologia», ai sensi dell'articolo 26 della direttiva 92/65, letto in combinato disposto con l'articolo 17 della direttiva 89/662 che, nella versione applicabile alla presente controversia, prevedeva l'applicazione dell'articolo 5, relativo alla procedura di regolamentazione, della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23). Sul fondamento dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 92/65, la Commissione è quindi abilitata a escludere o a cancellare taluni paesi dall'elenco in parola, con la conseguenza che qualsiasi importazione di animali dai suddetti paesi è automaticamente vietata.

144 In terzo luogo, dall'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 92/65 emerge che la Commissione è altresì autorizzata a stabilire «le condizioni specifiche di polizia sanitaria – in particolare quelle intese a proteggere [l'Unione] da talune malattie esotiche», tra cui l'influenza aviaria. Peraltro, in forza dell'articolo 17, paragrafo 4, lettera a), primo trattino, della medesima direttiva, «[p]ossono essere compresi nell'elenco di cui al paragrafo 3 solo i paesi terzi o parti dei paesi terzi (...) in provenienza dai quali non siano vietate le importazioni (...) in ragione dell'assenza delle malattie di cui all'allegato A, o di qualsiasi altra malattia esotica nell'[l'Unione]».

145 Parimenti, in forza dell'articolo 18, paragrafo 1, primo e quarto trattino, della direttiva 92/65, «[g]li Stati membri provvedono affinché gli animali (...) oggetto della presente direttiva siano importati nell'[l'Unione]» soltanto a condizione che sia fornita la prova del rilascio di un certificato da parte del veterinario ufficiale, redatto a seconda delle specie, e che, per quanto riguarda gli animali di cui agli articoli da 5 a 10 della suddetta direttiva, tra cui i volatili, prima dell'importazione sia osservata una quarantena, secondo modalità da fissare con la procedura di cui all'articolo 26 della medesima direttiva. Al riguardo occorre precisare che l'articolo 7, parte A, della direttiva 92/65 dispone che «[g]li Stati membri provvedono affinché gli uccelli diversi da quelli contemplati dalla direttiva

90/539/CEE [vale a dire il pollame e le uova da cova] costituiscano oggetto di scambi unicamente se» soddisfano taluni requisiti alternativi, tra cui, in particolare, il fatto di provenire da un'azienda nella quale l'influenza aviaria non sia stata diagnosticata nei 30 giorni precedenti la spedizione o da un'azienda o da una zona non soggetta a restrizioni nel quadro delle misure di lotta da applicare contro la malattia di Newcastle o, infine, di essere stati sottoposti a una quarantena nell'azienda in cui sono stati introdotti dopo l'ammissione nel territorio dell'Unione.

- ¹⁴⁶ Dall'insieme delle disposizioni e dei considerando che precedono risulta che la Commissione dispone di un ampio margine di discrezionalità per «stabilire norme di polizia sanitaria che disciplinino l'immissione sul mercato di animali», ai sensi del quinto considerando della direttiva 92/65, che include necessariamente la possibilità di non autorizzare l'importazione nell'Unione di talune specie di animali da determinati paesi, che non soddisfino le condizioni di importazione summenzionate.
- ¹⁴⁷ In quarto luogo, sebbene la direttiva 92/65 sia unicamente fondata sull'articolo 37 CE, relativo alla politica agricola comune, è gioco forza constatare che essa si inserisce altresì nell'ambito dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di protezione della salute e dell'ambiente ai sensi degli articoli 152 CE e 174 CE e che, pertanto, dev'essere anch'essa interpretata alla luce del principio di precauzione (v. punti da 78 a 80 supra). Così, in forza dell'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 92/65, che menziona l'autorizzazione della Commissione a stabilire «condizioni specifiche di polizia sanitaria – in particolare quelle intese a proteggere [l'Unione] da talune malattie esotiche –», viene conseguito l'obiettivo di protezione e di prevenzione inerente al principio di precauzione. Orbene, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione dispone, in tale contesto, ai fini dell'applicazione del principio di precauzione (v. punto 82 supra), il disposto, in particolare, dell'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 92/65 non può ricevere un'interpretazione restrittiva. Pertanto, occorre considerare che queste disposizioni abilitano la Commissione a non autorizzare, a titolo di misura di polizia sanitaria, le importazioni di taluni animali provenienti da determinati paesi terzi, qualora i suddetti animali presentino un rischio per la salute umana e per la salute animale ai sensi della giurisprudenza richiamata ai punti 78 e 80 supra.
- ¹⁴⁸ Ciò premesso, si deve respingere la censura vertente sulla mancanza di fondamento giuridico sufficiente per l'adozione del regolamento n. 318/2007 e sull'introduzione di un divieto totale delle importazioni di volatili selvatici da paesi terzi.

Sulla presunta violazione qualificata del principio di proporzionalità

- ¹⁴⁹ I ricorrenti sostengono che il regolamento n. 318/2007 viola il principio di proporzionalità, in quanto vieta l'importazione di tutti i volatili selvatici, allorché solo gli uccelli migratori selvatici sarebbero all'origine della diffusione dell'influenza aviaria. I ricorrenti affermano che sussiste anche una violazione del suddetto principio dovuta al fatto che, autorizzando l'importazione di volatili allevati in cattività e non dei volatili selvatici, la Commissione ha autorizzato l'importazione della categoria più pericolosa di volatili. Occorre tuttavia precisare che, nell'ambito del terzo motivo, a differenza delle loro contestazioni relative alla decisione 2005/760 e alle decisioni di proroga, i ricorrenti non fanno valere che, adottando il regolamento n. 318/2007, la Commissione avrebbe violato il principio di proporzionalità specificamente a causa della portata geografica del divieto di importazione di volatili selvatici.

150 In primo luogo, per la parte in cui i ricorrenti ritengono che il regolamento n. 318/2007 violi il principio di proporzionalità, in quanto la Commissione ha vietato l'importazione di tutti i volatili selvatici, sebbene solo gli uccelli migratori selvatici siano all'origine della diffusione dell'influenza aviaria, occorre ricordare che, al considerando 9 del suddetto regolamento, la Commissione ha motivato l'applicazione delle misure in questione, nei confronti di tutti i volatili selvatici, come segue:

«Un'altra raccomandazione dell'EFSA riguarda le importazioni di volatili catturati in natura. Il parere scientifico individua il rischio causato da quei volatili che possono risultare infetti a causa di una trasmissione laterale da altri volatili selvatici infetti e dall'ambiente contaminato e a causa della propagazione dal pollame infetto. Tenuto conto del ruolo svolto dagli uccelli migratori selvatici nella diffusione dell'influenza aviaria dall'Asia all'Europa nel 2005 e nel 2006, è opportuno limitare le importazioni ai soli volatili, diversi dal pollame, allevati in cattività».

151 Inoltre, nel secondo parere dell'EFSA, su cui si basa, in tale contesto, la Commissione, viene affermato che la maggior parte dei volatili selvatici importati, diversi dal pollame, non saranno infetti o portatori di agenti infettivi menzionati nell'elenco dell'UIE. L'EFSA ha tuttavia precisato, in particolare, che l'influenza aviaria era un agente infettivo importante a causa del suo potenziale veterinario o zoonotico. Peraltro, l'EFSA ha indicato, in tale parere, che i volatili selvatici potevano risultare infetti a causa di una trasmissione laterale da altri volatili selvatici infetti e dall'ambiente contaminato o a causa della propagazione dal pollame infetto.

152 Nella fattispecie, è pacifico tra le parti che gli uccelli migratori selvatici sono una fonte di diffusione dell'influenza aviaria. Tale giudizio è confermato dal parere, del 27 giugno 2000, del comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali della direzione generale «Salute e consumatori» della Commissione (in prosieguo: il «parere del comitato scientifico») e dal secondo parere dell'EFSA, in cui viene indicato, infatti, che i volatili cronicamente infetti e, in particolare, gli anseriformi possono espellere il virus dell'influenza aviaria per escrezione per un periodo più lungo di un periodo di messa in quarantena di 30 giorni.

153 Tuttavia, è giocoforza constatare che i volatili selvatici importati da paesi terzi non sono tutti uccelli migratori. Infatti, come indicato dall'EFSA nel suo secondo parere, il 95% di tutte le importazioni di volatili è costituito da passeriformi, psittaciformi e galliformi, tra i quali pochi sono uccelli migratori. Pertanto, tale motivo, di per sé, non potrebbe giustificare un divieto di importazione di tutti i volatili selvatici.

154 Orbene, a tal fine, nel regolamento n. 318/2007, la Commissione fa valere altresì il rischio di trasmissione laterale da altri volatili selvatici infetti e dall'ambiente contaminato e a causa della propagazione dal pollame infetto.

155 Al riguardo occorre osservare che gli uccelli migratori possono infettare o meno i volatili selvatici, sia in paesi terzi che nell'Unione.

156 Inoltre, va rilevato che, nel suo secondo parere, l'EFSA ha precisato che l'infezione di pollame domestico dovuta all'importazione di volatili catturati era rara e che le prove di siffatte infezioni erano trascurabili. L'EFSA ha altresì indicato che i volatili importati in maggior numero, come i passeriformi e gli psittaciformi, non svolgevano un ruolo fondamentale nell'epidemiologia dell'influenza aviaria. Infine, l'EFSA ha tuttavia indicato che, tenuto conto dei rischi connessi all'introduzione di agenti infettivi importanti nell'Unione, la necessità di continuare l'importazione di volatili selvatici catturati doveva essere valutata con attenzione.

157 Alla luce di tali rischi, occorre valutare se la Commissione avesse fondati motivi per ritenere nella fattispecie che, tenuto conto dell'obiettivo di protezione della salute, il divieto di importazione di tutti i volatili selvatici fosse necessario e adeguato oppure se essa dovesse ricorrere a una misura meno restrittiva (v. punto 98 supra).

- 158 Per quanto riguarda l'alternativa costituita dalla messa in quarantena dei volatili selvatici, occorre rilevare che, nel suo secondo parere, l'EFSA ha certo affermato che vi fossero scarse probabilità che volatili infettati in modo subclinico durante la quarantena venissero rimessi in libertà. Tuttavia, essa ha ammesso il rischio che alcuni volatili fossero stati rimessi in libertà benché infetti. Inoltre, dalla relazione DEFRA emerge che, poiché l'anamnesi clinica dei volatili selvatici è ignota, quando sono catturati poco tempo prima della loro esportazione è ignoto anche il loro stato di salute.
- 159 Pertanto, tenuto conto di tale rischio e delle incertezze sullo stato di salute dei volatili selvatici catturati, si deve concludere che, adottando il regolamento n. 318/2007, la Commissione non ha adottato, nei confronti dei suddetti volatili, misure manifestamente sproporzionate né ha manifestamente ecceduto i limiti del suo ampio potere discrezionale in forza del principio di precauzione, per il fatto che ha escluso la messa in quarantena dei volatili selvatici come misura alternativa meno restrittiva rispetto al divieto di importazione.
- 160 In secondo luogo, i ricorrenti ritengono che, autorizzando l'importazione di volatili allevati in cattività, ossia la categoria più pericolosa di volatili, e non di volatili selvatici, la Commissione abbia parimenti violato il principio di proporzionalità. A sostegno di tale censura, essi fanno valere la relazione del professor D. (punto 113 supra) nonché il fatto che i volatili allevati in cattività si trovino naturalmente gli uni accanto agli altri ed entrino molto più spesso in contatto con l'essere umano.
- 161 Al riguardo occorre ricordare che, secondo il parere del comitato scientifico, le prove che attestano che le infezioni di pollame domestico si verificano attraverso animali che vivono in libertà sono indirette, ma schiaccianti. Pertanto, i ricorrenti affermano erroneamente che i volatili allevati in cattività costituiscono la categoria più pericolosa di volatili in termini di diffusione del virus.
- 162 Peraltro, occorre sottolineare che, sotto il profilo della necessità di adottare misure di prevenzione dei rischi, i volatili selvatici si distinguono dai volatili allevati in cattività. Infatti, in caso di volatili allevati in cattività, è possibile imporre un controllo sanitario rigoroso sin dalla nascita dei volatili in questione. Tale controllo può giungere sino all'allevamento degli stessi in ambiente chiuso. Nel parere del comitato scientifico, viene del resto indicato che talune aziende avicole sono state isolate per resistere all'invasione di volatili selvatici, il che, secondo uno degli scienziati citati in tale parere, ha consentito di ridurre i casi di influenza aviaria nelle aziende in parola. Per contro, per i volatili selvatici, siffatta misura di protezione sanitaria è, per definizione, impossibile.
- 163 Di conseguenza, i ricorrenti non possono contestare alla Commissione di aver adottato una misura manifestamente sproporzionata distinguendo tra i volatili selvatici e i volatili allevati in cattività.
- 164 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la censura secondo la quale l'adozione del regolamento n. 318/2007 comporterebbe una violazione sufficientemente qualificata del principio di proporzionalità dev'essere respinta.
- 165 Al riguardo occorre precisare che, nell'ambito del terzo motivo, avente ad oggetto la legittimità del regolamento n. 318/2007, il Tribunale non è investito della questione se la Commissione abbia violato il principio di proporzionalità a causa della portata geografica del divieto di importazione di volatili selvatici (v., tuttavia, punti 72, 108 e 109 supra, relativi al primo e al secondo motivo, aventi ad oggetto la legittimità delle decisioni 2005/760 e delle decisioni di proroga), in quanto siffatta contestazione non emerge in modo coerente e comprensibile dalle memorie dei ricorrenti (v., in tal senso, ordinanza del Tribunale del 29 novembre 1993, Koelman/Commissione, T-56/92, Racc. pag. II-1267, punto 21). Così, salvo statuire ultra petita, non occorre che il Tribunale si pronunci su tale questione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 18 dicembre 2008, Belgio e Commissione/Genette, T-90/07 P e T-99/07 P, Racc. pag. II-3859, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

Sulla presunta violazione sufficientemente qualificata del principio della parità di trattamento

- ¹⁶⁶ I ricorrenti ritengono che le disposizioni del regolamento n. 318/2007 siano contrarie al principio della parità di trattamento, in quanto i regimi di polizia sanitaria applicabili al pollame, ai colombi viaggiatori, agli animali da compagnia e ai volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali sono notevolmente meno severi di quello applicabile ai volatili selvatici. Inoltre, i ricorrenti ritengono, in sostanza, che il suddetto principio sia altresì violato, in quanto il regolamento n. 318/2007 autorizza l'importazione di volatili allevati in cattività, i quali costituirebbero un pericolo maggiore rispetto ai volatili selvatici per quanto riguarda la diffusione del virus dell'influenza aviaria.
- ¹⁶⁷ Al riguardo occorre ricordare che il principio della parità di trattamento, come sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, osta a che situazioni analoghe vengano trattate in maniera differente e a che situazioni differenti vengano trattate in maniera identica, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., cit. al punto 64 supra, punto 26 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 19 novembre 2009, Denka International/Commissione, T-334/07, Racc. pag. II-4205, punto 169 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁶⁸ Pertanto, si deve valutare se le situazioni in cui si trovavano le diverse categorie di volatili, fatte valere dai ricorrenti, fossero o meno analoghe.
- ¹⁶⁹ La comparabilità o meno di una situazione rispetto a un'altra dev'essere valutata alla luce del contesto nel quale è stata invocata la violazione del principio della parità di trattamento. Infatti, è stato dichiarato che gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime dovevano, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto comunitario che stabiliva la distinzione in questione. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola (v., in tal senso e per analogia, sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., cit. al punto 64 supra, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁷⁰ Come indicato al punto 150 supra, dal considerando 9 del regolamento n. 318/2007 emerge che l'esclusione dei volatili selvatici dalle importazioni nell'Unione era motivata dal rischio di infezione da parte di tali volatili.
- ¹⁷¹ Si deve quindi valutare se, sotto il profilo della prevenzione dei rischi, i volatili selvatici si distinguano dal pollame, dai colombi viaggiatori, dagli animali da compagnia e dai volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali.
- ¹⁷² Al riguardo si deve sottolineare, preliminarmente, che, alla luce degli elementi di cui la Commissione disponeva al momento dell'adozione del regolamento n. 318/2007 (v. punti da 150 a 157, 161 e 162 supra), essa poteva, in linea di principio, astenersi dall'autorizzare le importazioni di volatili selvatici come categoria. Il solo fatto che un rischio di livello equivalente a quello presentato dai volatili selvatici potesse, eventualmente, giustificare l'esclusione anche di altre categorie di volatili dall'ambito di applicazione del medesimo regolamento non era idoneo, in quanto tale, a fondare una disparità di trattamento a danno dei volatili selvatici, dato che, secondo il principio della parità di trattamento, la cui osservanza deve conciliarsi col rispetto del principio di legalità, nessuno può far valere a proprio vantaggio un illecito commesso a favore di altri (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 16 novembre 2006, Peróxidos Orgánicos/Commissione, T-120/04, Racc. pag. II-4441, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁷³ In primo luogo, per quanto riguarda la distinzione tra i volatili selvatici e il pollame, occorre rilevare che, nel secondo parere dell'EFSA, è stato indicato che, rispetto al pollame, la prevalenza di malattie infettive e trasmissibili nei volatili selvatici, nel loro ambiente naturale prima della cattura, era poco

conosciuta. Tale diversa conoscenza quanto al rischio connesso alla prevalenza di malattie infettive e trasmissibili implica che il pollame non si troverebbe in una situazione analoga a quella dei volatili selvatici in termini di valutazione del rischio.

- 174 In secondo luogo, per quanto riguarda la distinzione tra i volatili selvatici e i colombi viaggiatori, va osservato che l'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 318/2007 esclude dall'ambito di applicazione di detto regolamento i «colombi viaggiatori introdotti nel territorio [dell'Unione] da un paese terzo limitrofo nel quale sono normalmente residenti e poi immediatamente rilasciati prevedendo un loro ritorno in detto paese terzo».
- 175 Al riguardo occorre ricordare che, nel primo parere dell'EFSA, è stato indicato che le prove sperimentali avevano dimostrato che era assai difficile infettare un piccione con il virus dell'influenza aviaria, ma sussistevano prove sufficienti per non escludere la possibilità che i piccioni costituissero un rischio per l'introduzione del virus dell'influenza aviaria. L'EFSA ha affermato, nel medesimo parere, che i piccioni non sembravano avere un ruolo rilevante nell'epidemiologia dell'influenza aviaria.
- 176 Orbene, nella fattispecie, è giocoforza constatare che i ricorrenti non fanno valere alcuna prova sperimentale secondo la quale i volatili selvatici, proprio come i piccioni, potrebbero essere assai difficilmente infettati. Pertanto, tale estrema difficoltà del virus dell'influenza aviaria di infettare i piccioni distingue questi ultimi dai volatili selvatici alla luce dell'obiettivo di prevenzione dei rischi invocati. Pertanto, la censura vertente sulla violazione del principio della parità di trattamento non può essere accolta al riguardo.
- 177 Inoltre, pur dovendo riconoscere che i volatili selvatici non presentano un rischio maggiore dei piccioni, dato che, secondo l'EFSA, i volatili importati in maggior numero non svolgono un ruolo rilevante nell'epidemiologia dell'influenza aviaria, è giocoforza constatare che l'eventuale disparità di trattamento che ne deriverebbe sarebbe determinata unicamente dal fatto che l'articolo 2, lettera f), del regolamento n. 318/2007 esclude dall'ambito di applicazione del suddetto regolamento i colombi viaggiatori. Orbene, ammesso che tale esclusione sia illegittima per le ragioni menzionate nelle disposizioni in questione, siffatta illegittimità non sarebbe idonea a fondare una violazione del principio della parità di trattamento nei confronti dei volatili selvatici, se non addirittura una violazione sufficientemente qualificata del suddetto principio che giustifichi il risarcimento dei ricorrenti (v. punto 172 supra).
- 178 In terzo luogo, per quanto riguarda la distinzione tra i volatili selvatici e i volatili da compagnia, la Commissione indica correttamente che questi ultimi vivono accanto ai loro proprietari. Orbene, tale prossimità non esclude che detti volatili siano infettati dal virus dell'influenza aviaria. Infatti, l'affermazione della Commissione secondo la quale essi vivono, in genere, in edifici chiusi non è confermata ed è plausibile, come fanno valere i ricorrenti, ritenere che, in un certo numero di paesi, gli uccelli da compagnia vivano all'esterno. Il rischio che anche gli uccelli da compagnia siano infettati dal virus dell'influenza aviaria è stato del resto riconosciuto dalla Commissione, in quanto la stessa ha adottato misure di salvaguardia specifiche nei confronti di tali volatili a seguito dell'individuazione di una IAAP nei volatili importati e posti in quarantena nella stazione di quarantena dell'Essex (v. punto 92 supra).
- 179 Orbene, gli uccelli da compagnia si distinguono dai volatili selvatici per il fatto che sono animali da compagnia e, pertanto, godono, in genere, di un'attenzione tutta particolare da parte del loro proprietario, il che comporta una maggiore sorveglianza sanitaria.
- 180 Tuttavia, tale maggiore sorveglianza da parte dei proprietari di uccelli da compagnia non può consentire alla Commissione di ritenere che il rischio derivante da tali volatili fosse meno rilevante di quello derivante dai volatili selvatici. Infatti, dal secondo parere dell'EFSA emerge che i segni clinici

costituiscono un indicatore insufficiente di infezione da virus dell'influenza aviaria in molti volatili importati. Inoltre, la Commissione non ha dedotto alcun argomento che consenta di escludere che tali volatili siano anch'essi infetti in modo subclinico (v. punto 158 supra).

- 181 Tuttavia, la disparità di trattamento che ne deriva è unicamente imputabile al regime specifico applicabile ai volatili da compagnia previsto dall'articolo 1, terzo comma, della direttiva 92/65 e non può incidere sulla legittimità del regolamento n. 318/2007 nella parte in cui il medesimo non autorizza le importazioni di volatili selvatici. Essa non può essere quindi idonea a fondare una violazione sufficientemente qualificata del principio della parità di trattamento per giustificare il risarcimento dei ricorrenti (v. punto 172 supra).
- 182 In quarto luogo, per quanto riguarda la distinzione tra i volatili selvatici, da un lato, e i volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali, dall'altro, la Commissione fa valere la circostanza che gli scambi commerciali relativi a questi ultimi sono più individualizzati. Inoltre, essa invoca l'articolo 13 della direttiva 92/65, in combinato disposto con l'allegato C della medesima direttiva, che definisce le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un organismo, un istituto o un centro sia ufficialmente riconosciuto.
- 183 Al riguardo occorre considerare che le ragioni addotte dalla Commissione non consentono di comprendere il motivo per cui, alla luce del rischio posto in particolare dall'influenza aviaria, debba essere vietata qualsiasi importazione di volatili selvatici, mentre per volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali, l'importazione viene autorizzata a condizione che siano rispettate talune norme di polizia sanitaria. In particolare, la vaga affermazione della Commissione secondo cui gli scambi commerciali di tali volatili sono più individualizzati non consente di comprendere come il rischio in questione possa essere limitato da tale individualizzazione. Peraltro, la Commissione non spiega su quali basi essa ritiene che i volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali provengano necessariamente da un organismo, da istituti o da centri ufficialmente riconosciuti di cui all'articolo 13 della direttiva 92/65, né per quale motivo non sia possibile subordinare l'importazione di volatili selvatici alla condizione del rispetto di talune misure sanitarie. Infine, nessun elemento consente di escludere che volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali possano essere infetti in modo subclinico.
- 184 Tuttavia, l'eventuale disparità di trattamento che ne deriverebbe sarebbe determinata unicamente dal fatto che l'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 318/2007 esclude dal suo ambito di applicazione i volatili destinati a zoo, circhi, parchi di divertimento o a fini sperimentali. Orbene, anche supponendo che l'esclusione, in quanto tale, dei suddetti volatili dall'ambito di applicazione del medesimo regolamento sia illegittima per le ragioni summenzionate, siffatta illegittimità non sarebbe idonea a fondare una violazione del principio della parità di trattamento nei confronti dei volatili selvatici, né, a fortiori, una violazione sufficientemente qualificata del suddetto principio che giustifichi il risarcimento dei ricorrenti (v. punto 172 supra).
- 185 In quinto luogo, per quanto riguarda la distinzione tra i volatili selvatici e i volatili allevati in cattività, va ricordato che, per i motivi esposti ai punti da 160 a 163 supra, esiste una differenza obiettiva sotto il profilo del rischio e delle misure di prevenzione del rischio potenziale tra i volatili allevati in cattività e i volatili selvatici. Pertanto, si deve respingere la censura vertente sulla violazione del principio della parità di trattamento in quanto fondata su tale distinzione.

Sulla presunta violazione sufficientemente qualificata del diritto di proprietà e della libertà di esercitare un'attività economica

- 186 I ricorrenti affermano che il divieto di importazione di volatili selvatici, stabilito dal regolamento n. 318/2007, avrebbe l'effetto di privare del loro contenuto e della loro essenza la libertà di esercitare un'attività economica e il diritto di proprietà dei ricorrenti, sanciti, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali.
- 187 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.
- 188 Al riguardo occorre ricordare che la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sono diritti fondamentali sanciti, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali. Tuttavia, tali diritti non costituiscono prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione nella società. Ne consegue che possono apportarsi restrizioni all'attuazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività economica, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza Arcelor/Parlamento e Consiglio, cit. al punto 61 supra, punto 153 e giurisprudenza ivi citata).
- 189 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che i ricorrenti non indicano con precisione le ragioni per cui il divieto di importazione dei volatili selvatici ai sensi del regolamento n. 318/2007 violerebbe il loro diritto di proprietà e la loro libertà di esercitare un'attività economica.
- 190 Indipendentemente da quanto osservato in precedenza, dalla valutazione esposta ai punti da 150 a 164 supra, relativa alla proporzionalità delle misure adottate ai sensi del regolamento n. 318/2007, emerge che le suddette misure perseguono un obiettivo legittimo di interesse generale, ossia la protezione della salute umana e della salute degli animali dinanzi al rischio di diffusione del virus dell'influenza aviaria, e che esse non sono, a tal fine, manifestamente sproporzionate. Pertanto, non possono essere considerate come un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti di proprietà e di libero esercizio di un'attività economica dei ricorrenti. Al riguardo occorre precisare che, nella parte in cui il suddetto regolamento continua ad autorizzare l'importazione di volatili allevati in cattività, l'attività economica di importazione di siffatti volatili resta possibile.
- 191 Pertanto, si deve respingere la censura dei ricorrenti secondo la quale l'adozione del regolamento n. 318/2007 comporterebbe una violazione sufficientemente qualificata del loro diritto di proprietà o della loro libertà di esercitare un'attività economica.

Conclusione intermedia

- 192 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che, con riferimento alle censure dedotte dai ricorrenti, la Commissione, adottando il regolamento n. 318/2007, non è incorsa in una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica a tutela dei singoli, che potrebbe far sorgere la responsabilità dell'Unione.

2. Conclusioni sul comportamento illecito

- 193 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che, adottando tanto la decisione 2005/760 quanto le successive decisioni di proroga di questa prima decisione, la Commissione è incorsa in una pluralità di illeciti idonei a far sorgere la responsabilità dell'Unione ai fini del risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti a causa della sospensione delle importazioni di volatili selvatici da paesi terzi appartenenti alle commissioni regionali dell'UIE, e ciò sin dall'entrata in vigore della decisione 2005/760.

C – Sulla responsabilità da atto lecito

- ¹⁹⁴ In ulteriore subordine, i ricorrenti chiedono di essere risarciti a titolo di responsabilità da atto lecito dell'Unione, tenuto conto del fatto che essi non possono più esercitare i loro diritti fondamentali dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 318/2007. L'esclusione definitiva della possibilità, per i ricorrenti, di esercitare i suddetti diritti, senza adeguato risarcimento, comporterebbe la responsabilità oggettiva dell'Unione.
- ¹⁹⁵ Al riguardo, la Corte ha considerato che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, non esiste alcun regime di responsabilità extracontrattuale dell'Unione derivante dall'esercizio lecito, da parte di quest'ultima, delle attività rientranti nella sfera normativa (sentenza della Corte del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. pag. I-6513, punti 176 e 179). La Corte ha altresì precisato che, affinché una responsabilità oggettiva dell'Unione possa essere riconosciuta, essa richiederebbe che fossero soddisfatte tre condizioni cumulative, ossia l'effettività del danno, l'esistenza di un nesso di causalità tra esso e l'atto in questione nonché il carattere anormale e speciale del danno (sentenza FIAMM e a./Consiglio e Commissione, cit., punto 169).
- ¹⁹⁶ Orbene, nella fattispecie, è sufficiente constatare, oltre all'inesistenza, attualmente, di un regime di responsabilità extracontrattuale dell'Unione da atto lecito, che i ricorrenti non precisano, nelle loro memorie, la ragione per cui il danno che essi affermano di aver subito sarebbe, a prescindere dal suo importo esatto, anormale e speciale, non essendo a tal fine sufficiente l'invocazione di un danno effettivo e certo.
- ¹⁹⁷ Di conseguenza, si deve respingere la censura dei ricorrenti, fatta valere in ulteriore subordine, vertente sulla responsabilità da atto lecito.

D – Sull'effettività e sulla portata del danno causato dagli atti contestati

- ¹⁹⁸ Per quanto riguarda l'effettività e la portata del danno subito, i ricorrenti si sono riservati il diritto di indicare in modo più preciso, in una fase successiva, l'importo del danno suddetto e di fornire prove supplementari a sostegno. Parimenti, la Commissione si è riservata il diritto di pronunciarsi successivamente, in modo più approfondito, sul danno affermato dai ricorrenti e sul nesso di causalità fra tale danno e il suo comportamento asseritamente illecito.
- ¹⁹⁹ Peraltro, sebbene i ricorrenti, in allegato al ricorso, abbiano prodotto un certo numero di documenti, tra cui diversi certificati di importazione, nel 2005, di volatili selvatici da paesi terzi, membri dell'UIE, che certamente dimostrano l'effettività e la certezza del danno suddetto, il Tribunale non è in grado, in questa fase del procedimento, di pronunciarsi sulla pertinenza e sull'esattezza dei dati forniti e, pertanto, sugli importi del risarcimento che l'Unione deve concedere a ciascun ricorrente. Poiché la questione della stima del danno non può essere ancora definita, è opportuno, per considerazioni attinenti all'economia del procedimento, statuire, in una prima fase, con sentenza interlocutoria sulla responsabilità dell'Unione. La determinazione degli importi del risarcimento derivante dagli illeciti in cui è incorsa la Commissione è riservata a una fase successiva, o al comune accordo delle parti o al Tribunale, in mancanza di siffatto accordo (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte del 4 ottobre 1979, Dumortier e a./Consiglio, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Racc. pag. 3091, punto 23, e sentenza del Tribunale del 26 febbraio 2003, CEVA e Pharmacia Entreprises/Commissione, T-344/00 e T-345/00, Racc. pag. II-229, punto 108 e giurisprudenza ivi citata).
- ²⁰⁰ Per quanto riguarda il criterio del nesso di causalità tra il comportamento illecito constatato e il danno asserito, occorre precisare che saranno risarcibili soltanto i danni direttamente causati dalla decisione 2005/760 e dalle successive decisioni di proroga di questa prima decisione, in quanto esse hanno

impedito l'importazione di volatili selvatici da paesi terzi o da talune zone di paesi terzi, riguardo ai quali la Commissione non aveva sufficientemente verificato e dimostrato, in tale fase, che essi presentavano un rischio di diffusione dell'influenza aviaria (v. punti da 84 a 133 supra).

201 Pertanto, occorre invitare le parti, salvo successiva decisione del Tribunale, ad accordarsi su tali importi alla luce delle considerazioni che precedono e a comunicare al medesimo, entro un termine di tre mesi, l'entità degli importi concordati per il pagamento o, in mancanza di accordo tra le parti, a far pervenire allo stesso, entro il medesimo termine, le rispettive richieste pecuniarie (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte del 19 maggio 1992, Mulder e a./Consiglio e Commissione, C-104/89 e C-37/90, Racc. pag. I-3061, punti 37 e 38).

Sulle spese

202 Le spese devono essere riservate.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **L'Unione europea è tenuta a risarcire il danno subito dall'Animal Trading Company (ATC) BV, dall'Avicentra NV, dalla Borgstein birds and Zoofood Trading vof, dalla Bird Trading Company Van der Stappen BV, dalla New Little Bird's Srl, dalla Vogelhuis Kloeg e dal sig. Giovanni Pistone a causa dell'adozione e dell'applicazione, da parte della Commissione europea, in primo luogo, della decisione 2005/760/CE, del 27 ottobre 2005, recante alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità in taluni paesi terzi per quanto concerne l'importazione di volatili in cattività; in secondo luogo, della decisione 2005/862/CE, del 30 novembre 2005, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE relative a misure di lotta contro l'influenza aviaria in volatili diversi dal pollame; in terzo luogo, della decisione 2006/79/CE, del 31 gennaio 2006, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE per quanto riguarda una proroga del periodo di applicazione; in quarto luogo, della decisione 2006/405/CE, del 7 giugno 2006, che modifica le decisioni 2005/710/CE, 2005/734/CE, 2005/758/CE, 2005/759/CE, 2005/760/CE, 2006/247/CE e 2006/265/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità; in quinto luogo, della decisione 2006/522/CE, del 25 luglio 2006, che modifica le decisioni 2005/759/CE e 2005/760/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità e l'introduzione nella Comunità di taluni volatili vivi; in sesto luogo, della decisione 2007/21/CE, del 22 dicembre 2006, che modifica la decisione 2005/760/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità e l'introduzione nella Comunità di volatili diversi dal pollame, nonché, in settimo luogo, della decisione 2007/183/CE, del 23 marzo 2007, che modifica la decisione 2005/760.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **Le parti comunicheranno al Tribunale, entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza, gli importi in cifre del risarcimento, stabiliti di comune accordo.**
- 4) **In mancanza di accordo, le parti faranno pervenire al Tribunale, entro il medesimo termine, le rispettive richieste pecuniarie.**
- 5) **Le spese sono riservate.**

Azizi

Frimodt Nielsen

Kancheva

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 settembre 2013.

Firme

Indice

Fatti	2
A – Presentazione dei ricorrenti	2
B – Sulle direttive 91/496 e 92/65	2
C – Sulla decisione 2000/666	3
D – Sul primo parere dell'EFSA	3
E – Sulla decisione 2005/760	4
F – Sul rapporto del Gruppo nazionale di epidemiologia d'urgenza del Regno Unito	5
G – Sulle prime quattro decisioni di proroga	5
H – Sul secondo parere dell'EFSA	7
I – Sulle ultime due decisioni di proroga	8
J – Sul regolamento n. 318/2007	9
Procedimento e conclusioni delle parti	11
In diritto	11
A – Sulle condizioni del sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione	11
B – Sull'esistenza di un comportamento illecito	13
1. Sulla mancanza di potere della Commissione o sulla violazione grave e manifesta, da parte della stessa, dei limiti che si impongono al suo potere discrezionale conformemente al fondamento giuridico degli atti contestati.....	14
a) Sulla legittimità della decisione 2005/760	14
Sul primo motivo, vertente sulla violazione grave e manifesta dei limiti che si impongono al potere discrezionale della Commissione conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496 e sul rispetto del suo dovere di diligenza	14
– Sulla portata del primo motivo	14
– Sull'esistenza di un ampio potere discrezionale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 91/496.....	15

– Sul rispetto del dovere di diligenza	16
Sul secondo motivo, vertente sul superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione a causa di una violazione qualificata del principio di proporzionalità	19
b) Sulla legittimità delle decisioni di proroga	21
Sintesi degli argomenti delle parti	21
Sulla legittimità della decisione 2005/862	22
Sulla legittimità della decisione 2006/79	23
Sulla legittimità della decisione 2006/405	23
Sulla legittimità della decisione 2006/522	24
Sulla legittimità della decisione 2007/21	24
Sulla legittimità della decisione 2007/183	25
c) Sulla legittimità del regolamento n. 318/2007	26
Sulla portata della contestazione del regolamento n. 318/2007	26
Sull'esistenza di un fondamento giuridico sufficiente del regolamento n. 318/2007	26
Sulla presunta violazione qualificata del principio di proporzionalità	28
Sulla presunta violazione sufficientemente qualificata del principio della parità di trattamento	31
Sulla presunta violazione sufficientemente qualificata del diritto di proprietà e della libertà di esercitare un'attività economica	34
Conclusione intermedia	34
2. Conclusioni sul comportamento illecito	34
C – Sulla responsabilità da atto lecito	35
D – Sull'effettività e sulla portata del danno causato dagli atti contestati	35
Sulle spese	36