

61996J0157

Sentenza della Corte del 5 maggio 1998. - The Queen contro Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd e Vian Exports Ltd. - Domanda di pronuncia pregiudiziale: High Court of Justice, Queen's Bench Division - Regno Unito. - Agricoltura - Polizia sanitaria - Misure di emergenza contro l'encefalopatia spongiforme bovina - Malattia detta "della mucca pazza". - Causa C-157/96.

raccolta della giurisprudenza 1998 pagina I-02211

Massima

Parti

Motivazione della sentenza

Decisione relativa alle spese

Dispositivo

Parole chiave

Agricoltura - Ravvicinamento delle legislazioni in materia di polizia sanitaria - Controlli veterinari e zootecnici negli scambi intracomunitari di animali vivi e di prodotti di origine animale - Direttive 89/662 e 90/425 - Misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina - Divieto di esportare bovini, carni bovine e prodotti derivati a partire dal territorio del Regno Unito - Competenza della Commissione - Sviamento di potere - Violazione del principio di proporzionalità - Insussistenza

(Direttive del Consiglio 89/662/CEE e 90/425/CEE; decisione della Commissione 96/239/CEE)

Massima

Nell'adottare la decisione 96/239, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, la quale impone, in via provvisoria, il divieto di esportare bovini, carni bovine e prodotti derivati di qualsiasi genere dal territorio del Regno Unito verso gli altri Stati membri e i paesi terzi, la Commissione ha agito nel rispetto delle competenze ad essa attribuite dalle direttive 90/425 e 89/662, relative ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari, e non ha commesso sviamenti di potere né ha violato il principio di proporzionalità.

Da un lato, infatti, i presupposti per l'adozione delle misure di salvaguardia a norma delle due direttive erano soddisfatti, dato che, segnatamente, l'elemento che giustifica il potere della Commissione di adottare misure del genere è il fatto che una zoonosi, una malattia o un altro fenomeno vengano giudicati di natura tale da comportare gravi rischi. D'altro lato, tenuto conto in particolare del fatto che le direttive sono redatte in termini assai ampi, senza che siano previsti limiti cronologici o geografici relativamente alla sfera d'applicazione delle varie misure, non risulta che la Commissione, adoperandosi per confinare la malattia nel territorio del Regno Unito mediante il divieto di esportazioni provenienti da questo territorio e destinate sia ad altri Stati membri, sia a paesi terzi, abbia palesemente sconfinato dai limiti del suo ampio potere discrezionale.

La decisione non è nemmeno viziata da sviamento di potere, in quanto la Commissione ha agito perché preoccupata per i rischi di trasmissibilità dell'encefalopatia spongiforme bovina all'uomo, dopo aver esaminato i provvedimenti adottati dal Regno Unito e dopo aver consultato il comitato scientifico veterinario e il comitato veterinario permanente, senza che il suo scopo esclusivo o determinante sia stato quello di rassicurare i consumatori.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la Commissione, tenuto conto della grande incertezza in merito ai rischi rappresentati dagli animali e dai prodotti di cui trattasi, poteva adottare le suddette misure di protezione senza dover attendere che fossero esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi.

Parti

Nel procedimento C-157/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise,

ex parte: National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd, Vian Exports Ltd,

intervententi: Anglo Dutch Meat Exports Ltd, Beck Food Group Ltd, First City Trading Ltd, Weddel Swift Ltd, Carrex August Ltd, Meatal Supplies (Wholesale Meats) Ltd, Meat Marketing Services (UK) Ltd, NWL (Ireland) Ltd, Hibernia Foods plc, Duggins Ltd (D.T.), Swallow Foods International Ltd, British Association of Sheep Exporters,

domanda vertente sulla validità dell'art. 1 della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Tesauero

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore,

viste le osservazioni scritte presentate

- per la National Farmers' Union e.a., dai signori Stuart Isaacs, QC, e Clive Lewis, barrister, su incarico dello studio Badhams Thompson, solicitors,

- per la Anglo Dutch Meat Exports Ltd e a., dal signor Nicholas Green, barrister, su incarico dei signori Michael Parker e Conor McGuire, solicitors,

- per la British Association of Sheep Exporters, dai signori David Vaughan, QC, e Conor Quigley, barrister, su incarico del signor Anthony M. Burstow, solicitor,

- per il governo del Regno Unito, dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori Paul Lasok, QC, e David Anderson, barrister,

- per il Consiglio dell'Unione europea, dal signor Arthur Brautigam e dalla signora Moyra Sims, consiglieri giuridici, in qualità di agenti,

- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor James MacDonald Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della National Farmers' Union e a., rappresentata dai signori Stuart Isaacs, Clive Lewis e dalla signora Sarah Moore, barrister, della British Association of Sheep Exporters, rappresentata dai signori David Vaughan e Conor Quigley, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora Lindsey Nicoll, assistita dai signori Paul Lasok e David Anderson, del Consiglio, rappresentato dal signor Arthur Brautigam e dalla signora Moyra Sims, e della Commissione, rappresentata dal signor James Macdonald Flett, all'udienza del 2 luglio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con ordinanza 3 maggio 1996, pervenuta in cancelleria l'8 maggio successivo, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità dell'art. 1 della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47, in prosieguo: la «decisione»).

2 Tale questione è stata sollevata in una controversia nell'ambito della quale la National Farmers' Union, un'associazione di categoria che rappresenta la maggioranza degli allevatori d'Inghilterra e del Galles, e nove imprese che si occupano dell'allevamento di bestiame destinato alla vendita, del foraggiamento, dello stallaggio, del trasporto e dell'esportazione di bovini, del loro sperma e dei loro embrioni, nonché del trattamento e dell'esportazione di carni bovine e prodotti derivati (in prosieguo: la «NFU e a.»), contestano vari atti adottati, in osservanza dell'art. 1 della decisione, dal Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e dai Commissioners of Customs & Excise. Dodici parti sono intervenute nella causa principale a sostegno delle ricorrenti. I primi undici intervenienti sono esportatori di carni, membri dell'International Meat Traders Association, e la dodicesima è la British Association of Sheep Exporters,

associazione di esportatori di ovini, la quale dichiara di aver subito un grave danno in conseguenza della decisione poiché, a causa di quest'ultima, i trasporti di ovini su rotaia, di per sé non redditizi, sono stati interrotti.

3 La decisione è stata adottata dalla Commissione in seguito a due comunicati, datati 20 e 24 marzo 1996, dello Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (in prosieguo: il «SEAC») - organo scientifico autonomo, che svolge funzioni di consulente del governo del Regno Unito - relativi all'esistenza di un possibile collegamento tra l'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: la «BSE») e la malattia di Creutzfeldt-Jakob.

4 Questa decisione si fonda sul Trattato CE, sulla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), modificata dalla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1992, 92/118/CEE, che stabilisce le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti non soggetti, per quanto riguarda tali condizioni, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, capitolo I, della direttiva 89/662/CEE, e, per quanto riguarda i patogeni, alla direttiva 90/425/CEE (GU 1993, L 62, pag. 49), e segnatamente sul suo art. 10, n. 4, nonché sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), modificata dalla direttiva 92/118, e segnatamente sul suo art. 9.

5 L'art. 10, n. 1, primo comma, e n. 4, della direttiva 90/425, dispone quanto segue:

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

(...)

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

6 L'art. 1 della direttiva 90/425 riguarda gli animali vivi e i prodotti disciplinati dalle direttive riportate nell'allegato A, nonché quelli di cui all'art. 21, primo comma, della direttiva, vale a dire gli animali e i prodotti di cui all'allegato B della direttiva 90/425.

7 L'art. 9, n. 1, primo comma, e n. 4, della direttiva 89/662 prevede che:

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

(...)

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

8 L'art. 1 della direttiva 89/662 riguarda i prodotti di origine animale disciplinati dalle direttive riportate nell'allegato A o dall'art. 14 della direttiva, vale a dire i prodotti di cui all'allegato B della stessa direttiva.

9 Il preambolo della decisione menziona la pubblicazione delle nuove informazioni scientifiche, l'annuncio delle misure supplementari adottate dal governo del Regno Unito (disossamento delle carcasse ottenute da bovini di oltre 30 mesi di età in stabilimenti riconosciuti, sotto la sorveglianza del Meat Hygiene Service, classificazione delle rifilature come frattaglie specifiche di carni bovine e divieto dell'uso di farina di carne e di ossa proveniente da mammiferi nell'alimentazione di qualsiasi animale domestico e da cortile), le misure vietanti le importazioni adottate da vari Stati membri e il parere del comitato scientifico veterinario. Il quinto, il sesto e il settimo `considerando' sono formulati nel modo seguente:

«considerando che nel contesto attuale non è possibile pronunciarsi in maniera definitiva sul rischio di trasmissione della BSE all'uomo; che l'esistenza di tale rischio non può essere esclusa; che l'incertezza che ne deriva ha suscitato grandi preoccupazioni nei consumatori; che, stando così le cose, appare opportuno, quale misura di emergenza, vietare in via transitoria la spedizione di bovini vivi o di carni bovine o di qualsiasi prodotto ottenuto da carni bovine dal territorio del Regno Unito verso il territorio degli altri Stati membri; che, per evitare sviamenti di traffico, è necessario applicare gli stessi divieti alle esportazioni a destinazione dei paesi terzi;

considerando che nel corso delle prossime settimane la Commissione procederà ad un'ispezione comunitaria nel Regno Unito per valutare l'applicazione dei provvedimenti adottati; che si ravvisa inoltre l'opportunità di approfondire sotto il profilo scientifico la portata delle nuove informazioni e le misure da adottare;

considerando che è di conseguenza necessario rivedere la presente decisione dopo aver esaminato tutti gli elementi di cui sopra».

10 L'art. 1 della decisione così dispone:

«In attesa di un esame globale della situazione e ferme restando le disposizioni comunitarie in vigore in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, il Regno Unito non spedisce dal proprio territorio negli altri Stati membri né nei paesi terzi:

- bovini vivi, né sperma o embrioni di bovini,
- carni della specie bovina macellate nel Regno Unito,
- prodotti ottenuti da animali della specie bovina, macellati nel Regno Unito, che possono entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché prodotti destinati ad essere impiegati in medicina, prodotti cosmetici e farmaceutici,
- farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi».

11 In considerazione degli argomenti dedotti dalle parti, il giudice a quo ha espresso dubbi in merito alla validità della decisione, di modo che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 1 della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, sia integralmente o parzialmente illegittimo, in particolare per incompetenza o sviamento di potere da imputare alla Commissione in sede di adozione della suddetta decisione, oppure per violazione del principio di proporzionalità».

12 Occorre esaminare, seguendo il loro ordine, i vari motivi in base ai quali il giudice nazionale chiede alla Corte di valutare la validità dell'art. 1 della decisione.

Sul motivo relativo all'incompetenza della Commissione

13 La NFU e a. sostengono, in primo luogo, che la decisione non è stata adottata al fine di assicurare la protezione contro un rischio grave per la salute umana, il che avrebbe permesso di giustificare, in osservanza delle direttive 90/425 e 89/662, la competenza della Commissione. Infatti, il Regno Unito e la Commissione avevano già adottato, a partire dal 1988, alcuni provvedimenti considerati necessari per la tutela della sanità pubblica, e dal carattere delle nuove informazioni divulgate sui casi di malattia di Creutzfeldt-Jakob nel Regno Unito non sarebbe possibile evincere l'esistenza di un nuovo rischio. Viceversa, la Commissione non avrebbe preso nessuna iniziativa riguardo alle carni e ai bovini vivi esportati prima della decisione.

14 Peraltro, le direttive 90/425 e 89/662 non autorizzerebbero la Commissione a vietare le esportazioni dal Regno Unito verso i paesi terzi. Il testo non lo prevederebbe e la Commissione potrebbe agire solo nell'ambito di poteri espressamente definiti. Quanto alla considerazione relativa allo scopo di «evitare sviamenti di traffico», essa non giustificerebbe una decisione che va al di là di quanto sia necessario per evitare che un prodotto esportato dal Regno Unito verso un paese terzo sia poi reimportato nella Comunità.

15 Infine, per quanto occorra riconoscere alla Commissione una limitata competenza, la NFU e a. ritengono tuttavia che questa non consentisse alla detta istituzione di vietare l'esportazione di taluni prodotti, essendo i medesimi esenti da rischi. Si tratta dello sperma di bovini, degli embrioni di bovini, dei vitelli vivi di età inferiore a sei mesi, delle carni bovine fresche provenienti da animali di età inferiore a due anni e mezzo al momento della macellazione, del sego e della gelatina.

16 I primi undici intervenienti nella causa principale, associazioni e società esportatrici di carni bovine, contestano in particolare la legittimità della decisione per la parte relativa al divieto delle esportazioni verso i paesi terzi. Essi ritengono che un divieto del genere non sia giustificato alla luce delle direttive 90/425 e 89/662 poiché non esistono rischi significativi o apprezzabili di sviamento di traffico o di reimportazione nella Comunità di carni provenienti dal Regno Unito. Infatti, il numero di paesi terzi autorizzati ad esportare carni bovine fresche o prodotti a base di carni bovine verso la Comunità sarebbe limitato e queste carni o prodotti dovrebbero rispettare le condizioni rigorose imposte dalla normativa comunitaria. Peraltro, le esportazioni verso i paesi terzi potrebbero costituire oggetto di restituzioni all'esportazione e, in tale cornice, le autorità del Regno Unito controllerebbero che il prodotto sia stato sdoganato e posto in commercio nel paese di destinazione. Infine, esisterebbero dazi all'importazione sulle carni bovine anche se, in partenza, esse sono di origine comunitaria.

17 Per quanto concerne gli argomenti della Commissione relativi alle frodi, queste stesse parti ritengono che essi siano infondati o, quantomeno, non giustificano un divieto mondiale generale, bensì piuttosto divieti specifici, disposti dopo aver consultato le autorità dei paesi terzi interessati e le autorità nazionali degli Stati membri che potrebbero reimportare le carni bovine oggetto dello sviamento di traffico. Ad ogni modo, il divieto avrebbe dovuto essere adottato in forza delle disposizioni specifiche disciplinanti le importazioni di carni bovine provenienti da paesi terzi, e non in base alle disposizioni relative al mercato interno.

18 Di conseguenza, questi undici intervenienti nella causa principale sono convinti che i poteri conferiti alla Commissione delle direttive 90/425 e 89/662 non le consentissero di emanare un provvedimento di portata così ampia qual è un divieto su scala mondiale. Ad ogni modo, non spettava alla Commissione, bensì ai governi e agli operatori economici dei paesi terzi determinare la politica che essi avrebbero dovuto seguire riguardo alle carni bovine provenienti dal Regno Unito.

19 Il governo del Regno Unito contesta il fatto che la decisione possa essere giustificata dalla necessità di un confinamento, poiché una misura siffatta è inadeguata nel caso della BSE, che non è una malattia contagiosa.

20 Secondo questo governo, la Commissione non era competente ad adottare misure applicabili agli scambi con i paesi terzi. Infatti, le direttive 90/425 e 89/662 riguarderebbero solo i controlli relativi agli «scambi intracomunitari nella prospettiva del mercato interno». Queste direttive avrebbero ad oggetto gli animali o i prodotti destinati ad essere esportati verso paesi terzi solo in quanto esista un rischio per la salute umana o animale all'interno della Comunità, quando l'animale o il prodotto si trova ancora all'interno della Comunità, per esempio quando transita attraverso il territorio di uno Stato membro [v., segnatamente, artt. 3, n. 1, lett. g), della direttiva 90/425, e 3, n. 2, della direttiva 89/662]. La Commissione non aveva pertanto il potere di vietare le esportazioni dal Regno Unito verso paesi terzi non transitanti attraverso il territorio di un altro Stato membro. I bovini non presentavano del resto nessun

rischio per la salute umana o animale, dal momento che la BSE non è contagiosa. Infine, se le carni o i prodotti bovini presentavano un rischio, spettava ai paesi terzi, ma non alla Commissione, valutarlo e adottare misure basate sul codice zoosanitario dell'Ufficio internazionale delle epizootie.

21 Il Consiglio spiega che le direttive 90/425 e 89/662 fanno parte di un complesso normativo coerente e completo che è stato elaborato sotto forma di regole comuni in sostituzione delle iniziative unilaterali assunte da ciascun singolo Stato membro in osservanza dell'art. 36 del Trattato CE. Esso ritiene di aver attribuito alla Commissione, con le direttive 90/425 e 89/662, la competenza espressa e specifica ad adottare tutti i provvedimenti necessari in relazione sia agli animali vivi, sia ai prodotti di origine animale. In considerazione dell'ampio potere discrezionale che dev'essere riconosciuto alla Commissione nella cornice delle clausole di salvaguardia, il Consiglio ritiene che quest'ultima, agendo prudentemente ed accogliendo la soluzione più certa per la sanità pubblica, non abbia né commesso un errore manifesto di valutazione del rischio per la salute animale ed umana, né manifestamente sconfinato dai poteri attribuiti.

22 Il Consiglio ritiene che i provvedimenti di emergenza siano stati giustamente applicati alle esportazioni comunitarie verso i paesi terzi. L'art. 43 del Trattato costituirebbe una base giuridica adeguata e sufficiente per quanto riguarda gli scambi di prodotti agricoli con i paesi terzi e nessun elemento presente nelle direttive 90/425 e 89/662 autorizzerebbe la conclusione che il Consiglio avrebbe espressamente limitato i poteri che la Commissione esercita in forza della clausola di salvaguardia, escludendo espressamente le esportazioni verso i paesi terzi. Peraltro, le esigenze in materia di sanità pubblica sarebbero inscindibili e universali, di modo che non sarebbero state ammissibili due categorie di norme applicabili, in alternativa, a seconda che i prodotti fossero destinati alla Comunità o ai paesi terzi. Ad ogni modo, l'estensione di un divieto di esportazione ai paesi terzi sarebbe stata giustificata già dalla sola preoccupazione di evitare sviamenti di traffico.

23 Esaminando, in particolare, la questione riguardante il manifestarsi di un nuovo, grave rischio, la Commissione ritiene che, benché la BSE esistesse già, i comunicati del SEAC abbiano portato ad una nuova classificazione di questa malattia, la quale non è stata più considerata nociva solo per il bestiame, ma pericolosa per la salute umana. Queste nuove informazioni modificavano la valutazione del rischio e giustificavano l'intervento della Commissione in forza della direttiva 90/425 e 89/662. La Commissione sottolinea inoltre che non esiste nessun indizio del fatto che i nuovi casi di malattia di Creutzfeldt-Jakob siano dovuti ad un'esposizione precedente al divieto delle frattaglie specifiche di carni bovine, ma che, al contrario, il SEAC ha raccomandato l'adozione di provvedimenti supplementari. Peraltro, gli alimenti infetti non sarebbero necessariamente il veicolo principale di trasmissione. Infine, il divieto del 1988 sugli alimenti ha tardato a produrre effetti, quello del 1989 relativo alle frattaglie specifiche di carni bovine era inefficace e il sistema di controllo dei bovini era inadeguato poiché, in più di 11 000 casi, è stato impossibile ritrovare la mandria di origine degli animali colpiti da BSE.

24 Per quanto concerne i provvedimenti che essa aveva il potere di adottare in forza delle direttive 90/425 e 89/662, la Commissione ricorda, in primo luogo, che, in materia di politica agricola comune, il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale. Il Consiglio può essere indotto ad attribuire alla Commissione ampi poteri di esecuzione, in quanto essa è la sola in grado di seguire costantemente e attentamente l'evoluzione dei mercati agricoli e di agire con l'urgenza richiesta dalle circostanze. Questi poteri risultano tanto più giustificati quando si tenga presente che devono essere esercitati secondo una procedura che consenta al Consiglio di riservarsi di intervenire direttamente. Infine, gli artt. 10, n. 4, della direttiva 90/425 e 9, n. 4, della direttiva 89/662 sono formulati in termini generali e autorizzerebbero la Commissione ad agire «in tutti i casi» e ad adottare «le misure necessarie». Poiché qui si parla di un divieto di circolazione degli animali e dei prodotti all'esterno di una determinata zona della Comunità, vale a dire di una misura di confinamento, la decisione sarebbe adeguata.

25 Essa sottolinea che una lettura attenta degli artt. 10, n. 4, della direttiva 90/425 e 9, n. 4, della direttiva 89/662 non le vieta di adottare misure nei confronti di paesi terzi quando esse si rivelino necessarie. A causa dell'urgenza delle circostanze e tenendo conto del fatto che la BSE era essenzialmente un problema che affliggeva il Regno Unito, sarebbe stato manifestamente inadeguato e inefficace fondarsi sulla regolamentazione relativa agli animali e ai prodotti provenienti da paesi terzi, poiché ciò avrebbe richiesto la modifica delle direttive relative alle importazioni nella Comunità o negoziati con i paesi terzi.

26 Per determinare se, adottando la decisione impugnata, la Commissione agiva nell'ambito dei poteri ad essa conferiti dalle direttive 90/425 e 89/662, occorre verificare se i presupposti per l'adozione delle misure di salvaguardia ai sensi di queste due direttive fossero soddisfatti, se la Commissione potesse vietare le esportazioni e se questo divieto potesse estendersi ai paesi terzi.

27 Gli artt. 10, n. 1, della direttiva 90/425 e 9, n. 1, della direttiva 89/662 prevedono che «il manifestarsi di casi di zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana» autorizza l'adozione di misure di salvaguardia.

28 Nella fattispecie occorre verificare, in particolare, se i comunicati del SEAC, secondo i quali la BSE costituiva la spiegazione più verosimile («the most likely explanation») della nuova variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob, autorizzassero l'adozione di misure di salvaguardia malgrado la BSE esistesse già da diversi anni, alcune misure fossero state adottate sia dal Regno Unito, sia dalla Comunità, e il rischio di questa malattia per l'essere umano fosse stato già preso in considerazione.

29 A tal proposito, occorre rilevare che, ai sensi delle direttive 90/425 e 89/662, l'elemento che giustifica il potere della Commissione di adottare misure di salvaguardia è il fatto che una zoonosi, malattia o un altro fenomeno venga giudicato di natura tale da comportare gravi rischi.

30 Infatti, lo scopo delle direttive 90/425 e 89/662 è di consentire alla Commissione di intervenire rapidamente per evitare la diffusione di una malattia tra gli animali o un danno alla salute umana. Contrasterebbe con tale obiettivo il

fatto di non riconoscerle la facoltà di adottare le misure necessarie in seguito alla pubblicazione di informazioni nuove che modifichino in modo rilevante la conoscenza di una malattia, riguardo segnatamente alla sua trasmissibilità o alle sue conseguenze, solo perché la malattia esisteva da lungo tempo.

31 Nella fattispecie, la nuova informazione contenuta nei comunicati del SEAC era il passaggio da un'ipotesi teorica alla possibilità di un collegamento tra la BSE e la malattia di Creutzfeld-Jakob. Infatti, secondo la «spiegazione più verosimile» («the most likely explanation»), i casi di malattia di Creutzfeld-Jakob erano collegati ad un'esposizione alla BSE prima dell'introduzione, nel 1989, del divieto di talune frattaglie specifiche di carni bovine.

32 Anche se la BSE esisteva già prima, le nuove informazioni comunicate dal SEAC modificavano notevolmente la percezione del pericolo che questa malattia rappresentava per la salute umana, autorizzando pertanto la Commissione ad adottare misure di salvaguardia ai sensi delle direttive 90/425 e 89/662.

33 Per quanto concerne i poteri della Commissione, le direttive 90/425 e 89/662 sono redatte in modo assai ampio, in quanto autorizzano la Commissione ad adottare le «misure necessarie» riguardo agli animali vivi, ai prodotti derivati da questi animali, ai prodotti di origine animale e ai prodotti derivati da tali prodotti, senza che siano previsti limiti cronologici o geografici relativamente alla sfera d'applicazione dei provvedimenti.

34 Dalle disposizioni delle direttive 90/425 e 89/662 risulta che solo gli animali e i prodotti di origine animale che soddisfano i presupposti previsti da queste direttive possono essere destinati agli scambi. Spetta alle autorità degli Stati membri speditori, prima di rilasciare le autorizzazioni di esportazione, verificare che tali presupposti siano soddisfatti (artt. 3 e 4 delle direttive 90/425 e 89/662).

35 In caso di scoperta, nel luogo di destinazione di una spedizione o durante il trasporto, della presenza di una zoonosi, di una malattia o di una qualsiasi fonte di grave rischio per gli animali o per l'uomo, le direttive 90/425 e 89/662 prevedono che le autorità competenti dello Stato membro destinatario possono ordinare di mettere in quarantena l'animale o la partita di animali nel centro di quarantena più vicino o di abatterli e/o di distruggerli [art. 8, n. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 90/425], o disporre la distruzione della partita di prodotti di origine animale o qualsiasi altro impiego previsto dalla normativa comunitaria [art. 7, n. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 89/662].

36 Queste disposizioni bastano per dimostrare che, in caso di zoonosi, o di malattia o di qualsiasi fenomeno che possa comportare gravi rischi per gli animali o per l'uomo, il blocco degli animali e dei prodotti e il loro confinamento in un territorio determinato costituiscono una misura adeguata poiché può essere decisa sia dalle autorità dello Stato membro esportatore, sia da quelle dello Stato membro importatore.

37 Occorre ammettere che, eventualmente, l'efficacia di tale confinamento rende necessario un divieto totale di circolazione degli animali e dei prodotti al di là delle frontiere dello Stato membro interessato, che colpisce allora l'esportazione destinata a paesi terzi.

38 A tal proposito, occorre rilevare che le direttive 90/425 e 89/662 non escludono espressamente la competenza della Commissione a vietare le esportazioni verso i paesi terzi. Parimenti, come sottolineato dall'avvocato generale nel paragrafo 23 delle sue conclusioni, siffatta limitazione non può essere dedotta dalla circostanza che le dette direttive fanno riferimento ai controlli «applicabili negli scambi intracomunitari», poiché i poteri della Commissione sono subordinati solo alla condizione che i provvedimenti adottati siano necessari ai fini della tutela della salute in un mercato unificato.

39 Occorre infine ricordare che, dato che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale, segnatamente quanto alla natura e alla portata delle misure che essa adotta, il sindacato del giudice comunitario deve limitarsi a valutare se l'esercizio del detto potere non sia viziato da errore manifesto, sviamento di potere o se la Commissione non abbia palesemente sconfinato dai limiti del suo potere discrezionale (v. sentenza 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke, Racc. pag. 69, punto 5).

40 Nella fattispecie, le nuove pubblicazioni scientifiche avevano dimostrato la probabilità di un collegamento tra una malattia che colpiva il patrimonio bovino del Regno Unito e una malattia mortale che colpisce l'essere umano e per la quale nessun rimedio è attualmente conosciuto.

41 Tenuto conto, da un lato, delle incertezze in merito all'adeguatezza e all'efficacia delle misure precedentemente adottate dal Regno Unito e dalla Comunità e, dall'altro, dei rischi giudicati gravi per la sanità pubblica (v. ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-3903, punto 63), la Commissione non ha palesemente sconfinato dai limiti del suo potere discrezionale adoperandosi per confinare la malattia nel territorio del Regno Unito mediante il divieto di esportazioni di bovini, di carni bovine e di prodotti derivati provenienti da questo territorio e destinati sia ad altri Stati membri, sia a paesi terzi.

Sul motivo relativo allo sviamento di potere

42 Secondo la NFU e a., anche se la Commissione dovesse essere riconosciuta competente ad adottare la decisione, resta nondimeno che essa ha commesso uno sviamento di potere. Infatti, dalla formulazione del quinto 'considerando' della decisione risulterebbe che il suo scopo non era tanto quello di assicurare la protezione della sanità pubblica, quanto quello di rassicurare i consumatori.

43 A tal proposito occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, costituisce sviamento di potere l'adozione, da parte di un'istituzione comunitaria, di un atto allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di conseguire fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v., segnatamente, sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 69).

44 Come ha sottolineato l'avvocato generale nel paragrafo 21 delle sue conclusioni, non sarebbe corretto rifarsi, nel

contesto dei `considerando' della decisione impugnata, solo alla frase relativa alle preoccupazioni dei consumatori per descrivere gli scopi della decisione.

45 Infatti, se è vero che lo scopo di una decisione dev'essere ricercato analizzando i suoi `considerando', questa analisi deve vertere sul testo nella sua interezza e non su un elemento isolato. Nella fattispecie, dal complesso dei `considerando' della decisione risulta che la Commissione ha adottato i provvedimenti provvisori perché era preoccupata per i rischi di trasmissibilità della BSE all'uomo, dopo aver esaminato i provvedimenti adottati dal Regno Unito e dopo aver consultato il comitato scientifico veterinario e il comitato veterinario permanente.

46 Nessun elemento consente pertanto di suffragare la tesi secondo la quale lo scopo esclusivo o determinante della Commissione è stato quello di rassicurare i consumatori. Di conseguenza, lo sviamento di potere non è dimostrato.

Sul motivo relativo alla violazione del principio di proporzionalità

47 La NFU e a. deducono quattro motivi secondo i quali la decisione dev'essere considerata sproporzionata nella sua integralità o, in subordine, relativamente a taluni prodotti. Esse rilevano anzitutto che il divieto di esportazione non era necessario, in considerazione, da un lato, dei provvedimenti già adottati a livello comunitario e dal Regno Unito e, dall'altro, della circostanza che le nuove informazioni, risalenti al 20 marzo 1996, secondo le quali il SEAC comunicava l'esistenza di un collegamento possibile tra la BSE e la malattia di Creutzfeldt-Jakob, non lasciavano intendere che il divieto dei prodotti elencati nell'art. 1 della decisione fosse necessario o adeguato. Esse poi sottolineano che non è stata prodotta nessuna prova né della necessità di un divieto di esportazione verso i paesi terzi per ragioni di sanità pubblica o per rassicurare i consumatori, né dell'esistenza di sviamenti di traffico. Esse sottolineano peraltro che le conseguenze della decisione, di durata indefinita, segnatamente per l'industria delle carni bovine nel Regno Unito, sono sproporzionate in rapporto allo scopo perseguito, pur tenendo presente che la decisione risponde alle esigenze relative alla protezione della sanità pubblica. Infine, la NFU e a. ritengono che sarebbe stato possibile adottare provvedimenti meno restrittivi. Per quanto concerne i paesi terzi, sarebbe stato possibile prevedere un divieto di reimportazione nella Comunità, abbinato ad un idoneo sistema di certificazione. Quanto agli altri Stati membri, sarebbe stato possibile predisporre un sistema di certificazione e/o di etichettatura per precisare che le carni provenivano da mandrie del Regno Unito immuni da casi di BSE e non alimentate con foraggio contenente proteine animali.

48 La British Association of Sheep Exporters sostiene che, adottando la decisione senza valutarne gli effetti sulle esportazioni di ovini vivi, la Commissione ha manifestamente esercitato il suo potere discrezionale in modo inadeguato e, facendo ciò, ha violato il principio di proporzionalità unitamente a quello di buona amministrazione.

49 Il governo del Regno Unito ritiene che il divieto di esportazione verso i paesi terzi, motivato dall'intento di evitare sviamenti di traffico, violi il principio di proporzionalità, dato che non si tratta di un mezzo appropriato per ovviare al rischio, e che questo divieto non è né necessario né proporzionato. Infatti, esso avrebbe causato un grave danno agli operatori del settore economico interessato, attivi sui mercati dei paesi terzi, mentre il rischio di sviamenti di traffico sarebbe in gran parte teorico, tenuto conto della limitazione del numero di paesi terzi autorizzati ad esportare bovini, carni bovine fresche o prodotti a base di carne verso gli Stati membri della Comunità, delle condizioni rigorose per le esportazioni, dei controlli esercitati in osservanza delle disposizioni relative alle restituzioni all'esportazione e dell'esistenza di dazi doganali all'importazione. Per quanto concerne le condizioni cui sono soggetti lo sperma e gli embrioni di bovini, esse renderebbero impossibile qualsiasi importazione, in uno Stato membro, di prodotti provenienti dal Regno Unito attraverso un paese terzo.

50 Infine, il governo del Regno Unito considera che una misura meno vincolante per evitare la reimportazione nella Comunità di carni bovine indesiderate sarebbe stata l'applicazione delle direttive specificamente destinate a disciplinare le importazioni di carni bovine provenienti da paesi terzi, quali le direttive del Consiglio 10 dicembre 1990, 90/675/CEE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono da paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità (GU L 373, pag. 1), e 15 luglio 1991, 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).

51 La Commissione ricorda che la sua decisione è una misura di confinamento, destinata a sradicare la malattia, combinata a provvedimenti di sostegno del mercato e ad altre misure di aiuto. Essa ritiene che il confinamento sia universalmente riconosciuto come una risposta legittima a un problema come quello di cui alla fattispecie per evitare l'estensione della malattia. La determinazione del Regno Unito come zona di confinamento sarebbe dovuta al fatto che, a causa di vari fattori, non sarebbe stato opportuno creare zone di isolamento locali e che il 99,7% dei casi confermati di BSE si sarebbero verificati nel Regno Unito. La Commissione indica parimenti che le direttive relative a malattie specifiche prevedono che le zone di confinamento devono essere definite in funzione delle barriere naturali e dei controlli amministrativi.

52 La Commissione ritiene giustificata la decisione per quanto concerne gli animali vivi a causa della rivalutazione dell'importanza dei dubbi in merito, segnatamente, alla presenza dell'agente della BSE in animali giovani, alle incertezze del sistema che dovrebbe permettere di seguire gli animali e di identificare quelli che siano stati esposti al rischio, all'incertezza relativa all'età di macellazione dell'animale oppure al rischio di una trasmissione verticale o orizzontale.

53 Quanto allo sperma, il divieto è stato revocato in seguito a un parere del comitato scientifico veterinario. Ciò non inciderebbe tuttavia sulla validità della decisione impugnata la quale, essendo una misura di emergenza, era giustificata dal rischio di una trasmissione verticale, dalle ricerche tuttora in corso relative alla trasmissione per trasferimento di embrioni di mucche fecondate con sperma di tori malati di BSE, inoltre dall'assenza di pareri recenti del comitato scientifico veterinario sul problema.

54 Le stesse giustificazioni dovrebbero essere prese in considerazione per quanto concerne gli embrioni al pari del

parere del comitato scientifico veterinario, secondo il quale esistono prove di una trasmissione della malattia del trotto della pecora per trasferimento di embrioni.

55 La Commissione ricorda peraltro i dubbi relativi alle carni segnatamente quanto al funzionamento del sistema per l'identificazione e il controllo dei movimenti degli animali nel Regno Unito e all'efficacia nell'attuazione dei provvedimenti per il controllo dell'eliminazione delle frattaglie specifiche di carni bovine. Essa precisa parimenti che qualsiasi pezzo di carne contiene piccoli quantitativi di tessuto linfatico e che un membro del comitato scientifico veterinario non aveva escluso il rischio presentato dalla carne sotto forma di muscolo.

56 Considerazioni analoghe varrebbero per i prodotti derivati, quali il sego e la gelatina. Per quanto concerne le farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi, esse sarebbero la principale causa dell'epidemia di BSE.

57 La Commissione giudica la decisione parimenti necessaria per la parte relativa alle esportazioni verso i paesi terzi. Queste esportazioni rappresenterebbero solo il 5% circa della produzione britannica di carne bovina, il che significherebbe che il prezzo pagato per un'efficacia assoluta delle misure di confinamento sarebbe relativamente esiguo. Peraltro, esisterebbe il rischio di reimportazione degli animali, delle carni o dei prodotti derivati, eventualmente sotto altra forma e, in determinate circostanze, sotto altra origine. Infine, il rischio di frode apparirebbe reale se i dati disponibili in materia di frode alle restituzioni all'esportazione fossero presi in considerazione. Secondo la Commissione, l'efficacia delle misure adottate sarebbe stata messa in pericolo se esse non avessero incluso le esportazioni verso i paesi terzi e, in tal senso, il divieto delle esportazioni verso i paesi terzi è parte integrante e necessaria della decisione impugnata e, di conseguenza, conforme al principio di proporzionalità. Inoltre, un atteggiamento di inerzia riguardo alle esportazioni verso i paesi terzi sarebbe stato senza dubbio incompatibile sia con gli obblighi che il Trattato impone al Consiglio e alla Commissione, segnatamente quello di tener conto della situazione della produzione agricola comunitaria sui mercati mondiali, sia con gli obblighi internazionali bilaterali e multilaterali della Comunità.

58 La Commissione ritiene che non fosse possibile adottare altre soluzioni. Un divieto limitato ad alcune frattaglie specifiche di carni bovine su scala comunitaria non avrebbe contribuito allo sradicamento della BSE ed avrebbe avuto un'utilità assai ridotta, vista l'incidenza trascurabile della BSE negli altri Stati membri. Peraltro, per rendere efficace una simile misura sarebbe stato necessario molto più tempo, che non era disponibile data l'urgenza della situazione. Quanto al miglioramento dei controlli e della certificazione di taluni tipi di carne, si sarebbe trattato di risposte inadeguate, dati l'urgenza e i dubbi relativi all'efficacia dei sistemi di controllo britannici.

59 La Commissione sottolinea infine che, per valutare la proporzionalità della decisione impugnata, occorre esaminarla alla luce del complesso dei provvedimenti adottati, per un varole pari a circa 2,5 miliardi di Ecu (in particolare, modifica dei limiti di intervento, misure eccezionali di sostegno del Regno Unito e di altri Stati membri, premi per la trasformazione dei vitelli, sostegno del reddito dei produttori di carni bovine, provvedimenti a favore degli esportatori, aiuti all'ammasso privato della carne di vitello, restituzioni all'esportazione, azioni promozionali a favore delle carni bovine di qualità, aiuti alla ricerca).

60 Occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il 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 alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., per esempio, sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13, e 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 41).

61 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 39 e 40 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v. le citate sentenze Fedesa e a., punto 14, e Crispoltoni e a., punto 42).

62 All'epoca dell'adozione della decisione impugnata, esisteva una grande incertezza in merito ai rischi rappresentati dagli animali vivi, dalle carni bovine o dai prodotti derivati.

63 Ebbene, si deve ammettere che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi.

64 Questa considerazione è corroborata dall'art. 130 R, n. 1, del Trattato CE, secondo il quale la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale. Il n. 2 del medesimo articolo dispone che questa politica, che mira ad un elevato livello di tutela, è fondata segnatamente sui principi della precauzione e dell'azione preventiva e che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

65 La decisione è stata adottata quale «misura di emergenza», per sancire un divieto di esportazione «in via transitoria» (quinto `considerando'). Peraltro, la Commissione riconosce in tale sede la necessità di approfondire sul piano scientifico la portata delle nuove informazioni e i provvedimenti da adottare e, di conseguenza, la necessità di rivedere la decisione impugnata dopo aver esaminato l'intera situazione (settimo `considerando').

66 Per quanto riguarda gli animali vivi, tenuto conto del divieto di esportazione già introdotto mediante la decisione della Commissione 27 luglio 1994, 94/474/CE, che stabilisce misure di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina ed abroga le decisioni 89/469/CEE e 90/200/CEE (GU L 194, pag. 96), a sua volta modificata dalla decisione della Commissione 18 luglio 1995, 95/287/CE (GU L 181, pag. 40), il divieto di esportazione risultante dalla decisione riguarda solo i bovini di età inferiore a sei mesi partoriti da mucche per le quali non sussistevano né sospetti né

conferme della presenza della BSE. Tuttavia, le incertezze scientifiche circa le modalità di trasmissione della BSE, segnatamente la trasmissibilità dalla madre, unite all'assenza di marchiatura degli animali e alla mancanza di controlli sui loro movimenti non consentono di sapere con certezza se un vitello sia stato partorito da una mucca totalmente immune da BSE o, anche in un'ipotesi del genere, se sia esso stesso totalmente immune dalla malattia.

67 Di conseguenza, il divieto di esportazione dei bovini vivi non può essere considerato un provvedimento manifestamente inadeguato.

68 In merito alle carni bovine, basta ricordare che, a causa di un lungo periodo di incubazione della malattia, tutti gli animali di età uguale o superiore a sei mesi dovevano essere considerati potenzialmente infetti dalla BSE, pur non presentandone i sintomi. Nel Regno Unito erano state adottate misure particolari, relative alla macellazione degli animali e al taglio delle carni. Tuttavia, solo dal maggio 1995 nelle imprese del Regno Unito sono state effettuate verifiche senza preavviso, al fine di controllare l'applicazione di queste misure (Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report, novembre 1995, punto 16), verifiche che hanno evidenziato che una percentuale notevole dei macelli non rispettavano le disposizioni di legge.

69 Peraltro, dal rapporto dell'11 luglio 1994 del comitato scientifico veterinario si evince che la carne conteneva sempre residui di tessuto nervoso e linfatico. Parimenti, secondo la dichiarazione di un membro di questo comitato, allegata al parere del comitato scientifico veterinario del 22 marzo 1996, il rischio di trasmissione dell'infezione tramite la carne sotto forma di muscolo non era scientificamente escluso.

70 Infatti, da questo parere si evince che il comitato scientifico veterinario ha concluso che i dati disponibili non consentivano di provare la trasmissibilità della BSE all'uomo. Tuttavia, in considerazione dell'esistenza di un rischio al riguardo, del resto sempre tenuto presente dal comitato, quest'ultimo raccomandava l'attuazione, nell'ambito degli scambi intracomunitari dei provvedimenti recentemente adottati dal Regno Unito in relazione al dissossamento delle carcasse di bovini di oltre 30 mesi di età in stabilimenti riconosciuti e l'adozione da parte della Comunità di provvedimenti adeguati in materia di divieto di uso di farine di carne e di ossa nell'alimentazione degli animali. Il medesimo comitato riteneva inoltre che si dovesse evitare qualsiasi contatto tra il midollo spinale, da un lato, e il grasso, le ossa e la carne, dall'altro, e che, in caso contrario, la carcassa dovesse essere trattata al pari delle frattaglie specifiche di carni bovine. Esso caldeggiava infine la prosecuzione delle ricerche relative al problema della trasmissibilità della BSE all'essere umano. Allegata a tale parere compare la dichiarazione di un membro del comitato: «in base ai pochi dati scientifici che si fondano solo sulla valutazione effettuata a partire da materiali provenienti da nove bovini, non possiamo essere certi che la carne bovina sotto forma di muscolo non costituisca un rischio per quanto concerne la trasmissione dell'affezione della BSE».

71 Ne discende che anche il divieto di esportazione delle carni bovine non può essere considerato un provvedimento manifestamente inadeguato.

72 Per quanto concerne lo sperma e gli embrioni, basti a tal riguardo ricordare che il rischio di trasmissione verticale non era definitivamente escluso al momento dell'adozione della decisione impugnata.

73 Riguardo agli altri prodotti, quali il sego e la gelatina, occorre riconoscere che la Commissione ha dato prova di opportuna prudenza, vietandone l'esportazione sino alla conclusione di un riesame globale della situazione.

74 In merito al divieto di esportazione in quanto riguarda i paesi terzi, si trattava di una misura adeguata poiché consentiva di garantire l'efficacia del provvedimento, confinando tutti i prodotti che potevano essere contaminati dalla BSE nel territorio del Regno Unito. Infatti, la limitazione del numero di paesi terzi a partire dai quali le importazioni sono autorizzate e i controlli all'importazione non permettono tuttavia di escludere del tutto l'eventualità di reimportazioni di carne sotto altra forma o di sviamenti del traffico.

75 Il Regno Unito ha elencato alcune misure che sarebbe stato possibile adottare in alternativa. Tuttavia, tenuto conto della gravità del rischio e dell'urgenza, la Commissione non ha reagito in modo manifestamente inadeguato adottando, in via transitoria e in attesa di maggiori informazioni scientifiche, un divieto globale di esportazione dei bovini, delle carni bovine e dei prodotti derivati.

76 Di conseguenza, la Commissione non ha violato il principio di proporzionalità.

77 Da quanto precede, risulta che la Commissione era competente ad adottare la decisione e che, facendolo, non ha commesso sviamenti di potere né ha violato il principio di proporzionalità.

78 Occorre quindi dichiarare che l'esame della questione pregiudiziale non ha evidenziato nessun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1 della decisione.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

79 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito, nonché dal Consiglio e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE

pronunciandosi sulla questione sottoposta dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 3 maggio 1996, dichiara:

L'esame della questione pregiudiziale non ha evidenziato nessun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1 della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina.