

Causa C-579/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

30 luglio 2019

Giudice del rinvio:

Supreme Court of the United Kingdom (Regno Unito)

Data della decisione di rinvio:

24 luglio 2019

Ricorrenti:

R (su istanza dell'Association of Independent Meat Suppliers e di un altro soggetto)

Resistente:

Food Standards Agency

**SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM (CORTE SUPREMA
DEL REGNO UNITO)**

24 LUGLIO 2019

(*omissis*) [Composizione del giudice del rinvio]

**R (su istanza dell'Association of Independent Meat Suppliers and another)
(Associazione dei fornitori indipendenti di carni e di un altro soggetto)
(Ricorrenti)**

contro

**Food Standards Agency (Agenzia per le norme alimentari, Regno Unito)
(Resistente)**

SENTITI i legali delle ricorrenti e della resistente il 5 marzo 2019

SI DISPONE QUANTO SEGUE:

1. Le questioni formulate in allegato alla presente ordinanza sono sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea affinché si pronunci in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. (*omissis*) [Decisione sulle spese]

Il cancelliere

24 luglio 2019 [Or.2]

ALLEGATO

LE QUESTIONI PREGIUDIZIALI

1. Se i regolamenti (CE) n. 854[/2004] e n. 882[/2004] ostino a una procedura in base alla quale, ai sensi dell'articolo 9 del Food Safety Act 1990 (legge del 1990, in materia di sicurezza alimentare), il giudice di pace decide, nel merito della causa e sulla base di prove peritali dedotte da ciascuna parte, se una carcassa non soddisfi i requisiti di sicurezza alimentare.
2. Se il regolamento (CE) n. 882[/2004] preveda un diritto di ricorso in relazione ad una decisione di un veterinario ufficiale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 854[/2004], secondo cui la carne di una carcassa non è idonea al consumo umano e, in caso affermativo, quale condotta debba essere adottata nel riesaminare nel merito la decisione adottata dal veterinario ufficiale in sede di ricorso in un caso siffatto.

Il cancelliere

24 luglio 2019 [Or.3]

(*omissis*)

(*omissis*) [Numero della causa dinanzi al giudice del rinvio e al primo giudice d'appello]

SENTENZA

R (su istanza dell'Association of Independent Meat Suppliers e di un altro soggetto) (ricorrenti) c. Food Standards Agency (resistente)

(*omissis*) [Composizione del giudice del rinvio]

SENTENZA EMESSA IL

24 luglio 2019

Udienza del 5 Marzo 2019 [Or.4]

(*omissis*) [Rappresentanti delle parti] [Or.5]

(*omissis*) [Composizione del giudice del rinvio]

I fatti

1. In data 11 settembre 2014, la Cleveland Meat Company Ltd (in prosieguo: la «CMC») ha acquistato un toro vivo al Darlington Farmers' Auction Mart al prezzo di 1 361,20 sterline inglesi (GBP). Il toro è stato ritenuto idoneo alla macellazione dal veterinario ufficiale (in prosieguo: il «VU») in servizio presso il macello della CMC. Gli è stato assegnato il numero di abbattimento 77 ed è stato macellato. L'ispezione post mortem della carcassa e delle frattaglie è stata effettuata dal Meat Hygiene Inspector (ispettore dell'igiene delle carni; in prosieguo: l'«MHI»), che ha identificato tre ascessi nelle frattaglie. Le frattaglie non sono state trattenute. Più tardi nella stessa giornata, il VU ha ispezionato la carcassa e, dopo averne discusso con l'MHI, ha dichiarato la carne inidonea al consumo umano, per sospetta piemia. Di conseguenza, la carcassa non ha ottenuto il «bollo sanitario» attestante l'idoneità al consumo umano. A seguito di ciò, un tentativo di vendita della carcassa da parte della CMC avrebbe integrato una fattispecie penale (ex articolo 19 del Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (regolamento del 2013, in materia di sicurezza e igiene dei prodotti alimentari (Inghilterra); in prosieguo: il «regolamento sull'igiene degli alimenti»)).
2. La CMC ha acquisito il parere di un altro veterinario e ha contestato le conclusioni del VU. Essa ha sostenuto che, in caso di controversia e di un suo rifiuto di consegnare volontariamente la carcassa, il VU avrebbe dovuto sequestrare la carcassa ai sensi dell'articolo 9 del Food Safety Act 1990 (legge del 1990, in materia di sicurezza alimentare; in prosieguo: la «legge del 1990») e presentarla a un giudice di pace per stabilire se dovesse essere dichiarata inidonea o meno. La Food Standards Agency (Agenzia per le norme alimentari; in prosieguo: l'«FSA») ha risposto che non era necessario ricorrere a tale procedura. Poiché era stata dichiarata inidonea al consumo umano da parte del VU, la carcassa avrebbe dovuto essere smaltita come sottoprodotto di origine animale.
3. Il 23 settembre 2014 il VU, in rappresentanza dell'FSA, ha notificato alla CMC l'ordine di smaltimento della carcassa come sottoprodotto di origine animale (in prosieguo: l'«ordine di smaltimento») (ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera a), dell'Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (regolamento esecutivo del 2013, in materia di sottoprodotti di origine animale (Inghilterra); in prosieguo: il «regolamento sui sottoprodotti di origine animale») e del regolamento (CE) n. 1069/2009). Nell'ordine di smaltimento la CMC veniva informata che l'inosservanza dello stesso avrebbe potuto indurre il rappresentante dell'Autorità ai sensi del regolamento a imporre l'ottemperanza a spese della CMC e che ostacolare l'Autorità nell'esecuzione di quanto disposto nell'avviso costituiva un reato. Nell'ordine di smaltimento si enunciava inoltre quanto segue:

«La presente decisione potrebbe essere soggetta a ricorso per controllo giurisdizionale (judicial review). L'atto di ricorso deve essere presentato tempestivamente e, in ogni caso, di regola entro tre mesi [Or.6] dalla data in cui si è inizialmente verificato il motivo di ricorso. Se si intende presentare ricorso, si consiglia di rivolgersi immediatamente ad un legale».

4. Tale controllo giurisdizionale (judicial review) è stato avviato dall'Association of Independent Meat Suppliers, un'associazione di categoria che agisce per conto di circa 150 macelli, e dalla CMC (le ricorrenti) per contestare l'affermazione dell'FSA secondo cui non era necessario che essa ricorresse alla procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 e, in subordine, per sostenere che, in siffatti casi, il Regno Unito è tenuto a predisporre mezzi per impugnare le decisioni del VU. Il loro ricorso è stato respinto dalla High Court (Alta Corte) e dalla Court of Appeal (Corte d'Appello) e ora le ricorrenti hanno presentato ricorso dinanzi a questo collegio. Il procedimento si articola in tre questioni principali.

Le questioni controverse

5. La prima questione riguarda un motivo di diritto interno. La procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 è applicabile in siffatte circostanze e deve essere utilizzata dal VU o dall'FSA, qualora il proprietario della carcassa si rifiuti di consegnare volontariamente la carcassa, in modo da offrire al proprietario della stessa un mezzo per impugnare le decisioni del VU da cui dissente? Il regolamento sull'igiene degli alimenti prevede l'applicazione dell'articolo 9 ai fini del suddetto regolamento. Ai sensi dell'articolo 9, se il funzionario competente di un'autorità preposta all'applicazione della legge, come l'FSA, ritiene che gli alimenti destinati al consumo umano «non soddisfano i requisiti di sicurezza alimentare», egli può sequestrare gli alimenti e rimuoverli per metterli a disposizione di un giudice di pace (che può essere un magistrato onorario o un giudice distrettuale togato, ma che è competente territorialmente per il macello e dev'essere facilmente disponibile in ogni momento). Se il giudice di pace, sulla base delle prove che egli ritiene opportune, reputa che gli alimenti «non soddisfano i requisiti di sicurezza alimentare», li dichiara inadatti e ne ordina la distruzione a spese del proprietario. Se non li dichiara inadatti, l'autorità competente per l'esecuzione deve risarcire il proprietario per l'eventuale deprezzamento del loro valore derivante dall'operato del funzionario. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, gli alimenti non soddisfano i requisiti di sicurezza alimentare se sono a rischio ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 178/2002: ossia dannosi per la salute o inadatti al consumo umano (v. punto 12 infra).
6. La procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 non è strutturata in termini di ricorso avverso la decisione del VU. L'articolo stabilisce una procedura in base alla quale un funzionario dell'autorità alimentare o dell'autorità preposta all'esecuzione può deferire a un giudice di pace la decisione sulla questione della

distruzione di una carcassa. Secondo quanto ci è stato riferito, normalmente il proprietario accetta la decisione del VU che dichiara l'animale inidoneo al consumo umano e lo consegna volontariamente. Tuttavia, quando il proprietario non lo fa, le ricorrenti affermano che questa procedura prevede sia i) una modalità in base alla quale il VU o l'FSA possono intraprendere azioni esecutive a seguito della decisione del VU, sia ii) uno strumento con cui il proprietario può sottoporre detta decisione [Or.7] ad un sindacato giurisdizionale e chiedere al giudice di pace di pronunciarsi sull'effettiva conformità della carcassa ai requisiti di sicurezza alimentare. Le ricorrenti riconoscono che il giudice di pace non può ordinare al VU di apporre il bollo sanitario. Tuttavia, esse sostengono che il VU è tenuto a rispettare la decisione e, di conseguenza, ad apporre il bollo sanitario. Inoltre, in base alla legge del 1990, può essere corrisposto un indennizzo se il giudice di pace non ritiene di dichiarare inidonea la carcassa. Secondo le ricorrenti, questa procedura fa parte del regime di sicurezza alimentare del Regno Unito sin dal XIX secolo e continua ad applicarsi nell'ambito del regime di sicurezza alimentare dell'Unione europea, articolato nella serie di regolamenti entrati in vigore nel 2006.

7. L'FSA conviene sulla possibilità a sua disposizione di accedere alla procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 come un possibile strumento di esecuzione se il gestore di un macello tentasse di introdurre nella catena alimentare una carcassa animale che non abbia ottenuto il bollo sanitario dal VU. Tuttavia, nega che tale procedura sia adeguata, e tanto meno obbligatoria, per risolvere una controversia sull'idoneità o meno della carcassa al consumo umano. Il giudice di pace non ha il potere di ordinare al VU di apporre il bollo sanitario; inoltre, l'FSA sostiene che, ai sensi dell'articolo 9, esso non potrebbe fare altro che ordinare lo smaltimento di una carcassa sprovvista di tale bollo.
8. Sebbene non sia una questione sollevata dall'FSA, questo collegio osserva che il gestore di un macello come la [CMC] avrebbe la facoltà di proporre ricorso giurisdizionale dinanzi alla High Court (Alta Corte) per impugnare la decisione del VU che abbia dichiarato l'inidoneità della carne di una carcassa al consumo umano e, pertanto, abbia negato il bollo sanitario, o per annullare l'ordine di smaltimento. La High Court (Alta Corte) può annullare una decisione del VU per qualsiasi motivo che la renda illegale, compreso se quest'ultimo agisca per uno scopo improprio, non applichi il test regolarmente previsto per legge o adotti una decisione irrazionale o priva di sufficienti basi probatorie. La High Court (Alta Corte) occasionalmente assume prove orali ed emette ingiunzioni; essa ha il potere di condannare al risarcimento per le violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Tuttavia, contrariamente a quanto affermato nell'ordine citato al precedente punto 3, il controllo giurisdizionale (judicial review) non è un ricorso sul merito della decisione.
9. Inoltre, il motivo principale per cui, secondo l'FSA, la procedura di cui all'articolo 9 non sarebbe applicabile è che tale procedura, se gestita nel modo in cui le ricorrenti affermano che possa essere gestita, ossia in pratica come un ricorso sul merito della decisione del VU, sarebbe incompatibile con il regime

articolato nella serie di regolamenti UE sulla sicurezza alimentare, entrati in vigore nel Regno Unito nel 2006.

10. Pertanto, la seconda questione è se il ricorso alla procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 sia compatibile con il regime di sicurezza alimentare previsto dal diritto dell'Unione europea, in particolare dal regolamento (CE) n. 852/2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; dal regolamento (CE) n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale [Or. 8]; dal regolamento (CE) n. 854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; dal regolamento (CE) n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; e dal regolamento (CE) n. 1069/2009, sulle norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale. È rilevante anche il precedente regolamento (CE) n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare.
11. La terza questione è se il regolamento (CE) n. 882/2004 prescriva una procedura di ricorso e, in caso affermativo, se mediante tale ricorso si debba poter impugnare nel merito la decisione del VU o se la portata più limitata del riesame prevista in sede di controllo giurisdizionale (judicial review) della decisione del VU e dell'ordine di smaltimento, come esposto precedentemente, sia sufficiente per soddisfare le prescrizioni del regolamento (CE) n. 882/2004.

Diritto dell'Unione europea rilevante

12. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002, «si intende per “alimento” (...) qualsiasi sostanza o prodotto (...) destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani». È opinione comune tra le parti che la carcassa 77 fosse un «alimento» quando è stata macellata e tale sia rimasta dopo che il VU ha concluso che non era idonea al consumo umano e l'ha dichiarata tale. L'articolo 14 del regolamento (CE) n. 178/2002 stabilisce che gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. Gli alimenti sono considerati a rischio quando ritenuti a) dannosi per la salute, b) inadatti al consumo umano. L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 853/2004 stabilisce che gli operatori del settore alimentare (in prosieguo: gli «OSA»), quali i macelli, immettono sul mercato un prodotto di origine animale solo se questo è contrassegnato da un bollo sanitario apposto ai sensi del regolamento (CE) n. 854/2004 (o da un marchio di identificazione, se quest'ultimo regolamento non richiede il bollo sanitario).
13. Il regolamento (CE) n. 854/2004 stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale (articolo 1, paragrafo 1). L'esecuzione dei controlli ufficiali ai sensi di detto regolamento lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli OSA per la sicurezza dei prodotti alimentari, come previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002 (articolo 1, paragrafo 3). I controlli sono di vario tipo. L'articolo 4, ad esempio,

riguarda i controlli ufficiali per verificare il rispetto generale dei regolamenti da parte degli OSA, compresi gli audit dettagliati di buone prassi igieniche.

14. L'articolo 5 impone agli Stati membri di assicurare che i controlli ufficiali sulle carni fresche vengano effettuati in conformità all'allegato I. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, il VU svolge compiti ispettivi, tra l'altro, nei macelli, in conformità ai requisiti generali della sezione I, capo II dell'allegato I e ai requisiti specifici [Or.9] della sezione IV. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, la bollatura sanitaria di ungulati domestici, come i bovini, è effettuata nei macelli conformemente alla sezione I, capo III, dell'allegato I; il criterio per l'apposizione del bollo sanitario è così formulato:

«Le bollature sanitarie sono applicate dal veterinario ufficiale o sotto la sua responsabilità, qualora i controlli ufficiali non abbiano individuato mancanze tali da rendere la carne inadatta al consumo umano».

15. L'allegato I stabilisce norme dettagliate sulle ispezioni ante e post mortem, su come debbano essere effettuate e da chi, sull'applicazione del bollo sanitario e sulla comunicazione dei risultati. Il capo IV della sezione III stabilisce requisiti dettagliati per le qualifiche e le competenze dei veterinari ufficiali e dei loro ausiliari (come gli MHI).
16. Il regolamento (CE) n. 854/2004 non definisce i «controlli ufficiali» né stabilisce misure specifiche di esecuzione o sanzioni per l'inosservanza dei controlli da esso prescritti. L'articolo 1, paragrafo 1 bis, stabilisce che esso si applica ad integrazione del regolamento (CE) n. 882/2004 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b bis), stabilisce che le definizioni di cui al regolamento (CE) n. 882/2004 si applicano, se del caso. Il regolamento (CE) n. 882/2004 fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali per vari scopi, tra cui la prevenzione dei rischi per gli esseri umani e gli animali e la tutela degli interessi dei consumatori nel commercio di mangimi e alimenti (articolo 1, paragrafo 1). Esso «lascia impregiudicate disposizioni comunitarie specifiche relative ai controlli ufficiali» (articolo 1, paragrafo 3). Si intende per «“controllo ufficiale”»: qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali» (articolo 2, paragrafo 1). Si intende per «“non conformità”»: la mancata conformità alla normativa in materia di mangimi o di alimenti, e alle norme per la tutela della salute e del benessere degli animali; (articolo 2, paragrafo 10).
17. I considerando 41 e 42 del regolamento (CE) n. 882/2004 stabiliscono, tra l'altro, che le violazioni alla normativa in materia di alimenti possono costituire una minaccia per la salute umana e dovrebbero quindi essere oggetto di misure effettive, dissuasive e proporzionate a livello nazionale, compresa un'azione amministrativa ad opera delle autorità competenti degli Stati membri. Il considerando 43 così recita:

«Gli operatori dovrebbero avere diritto di impugnazione avverso le decisioni prese dalle autorità competenti in seguito ai controlli ufficiali ed essere informati di tale diritto». [Or.10]

Questo collegio rileva che nella versione in lingua francese del regolamento la frase utilizzata è «Les exploitants devraient avoir un droit de recours (...)» e nella versione in lingua tedesca «Unternehmer sollten (...) Rechtsmittel einlegen können (...)».

18. Il titolo VII del regolamento (CE) n. 882/2004 riguarda le misure di attuazione e il capo I riguarda le misure nazionali di attuazione. L'articolo 54, paragrafo 1, impone all'autorità competente, che individui una non conformità, di intervenire per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Nel decidere l'azione da intraprendere essa «tiene conto della natura della non conformità e dei dati precedenti relativi a detto operatore per quanto riguarda la non conformità». L'articolo 54, paragrafo 2, fornisce un elenco non tassativo delle misure che devono essere disponibili, a seconda dei casi. Tra le suddette misure figurano: b) la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato di alimenti; c) se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di alimenti; h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente. L'articolo 54, paragrafo 3, impone all'autorità competente di trasmettere all'operatore interessato una notifica scritta della sua decisione e le relative motivazioni, nonché «informazioni sui diritti di ricorso avverso tali decisioni e sulla procedura e sui termini applicabili». Questo collegio rileva che nella versione in lingua francese questo testo figura come «des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables», e nella versione in lingua tedesca viene utilizzata l'espressione «sein Widerspruchsrecht».
19. L'articolo 55 impone agli Stati membri di stabilire le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di prendere tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate. «Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Gli argomenti delle parti

20. Le ricorrenti sostengono che la procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 è applicabile in casi come quello di specie e non è incompatibile con il regime previsto dai regolamenti dell'Unione europea, anzi detta procedura, o qualcosa di simile, è contemplata all'articolo 54 del regolamento (CE) n. 882/2004. In sintesi, esse affermano che:
- 1) La procedura di cui all'articolo 9 è stata applicata durante il regime molto simile adottato ai sensi delle direttive dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore della serie di regolamenti menzionati prima. Non vi sono prove che ciò abbia causato difficoltà pratiche. Se non la si riteneva incompatibile con il regime precedente, non vi è motivo di pensare che sia

incompatibile con il regime attuale. Infatti nel 2006, quando i regolamenti sono entrati in vigore, nel *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* (manuale dei controlli ufficiali del servizio di igiene delle carni) si affermava (e si è continuato ad affermare fino a poco prima dell'inizio del presente procedimento) che quando il VU non è convinto che la carne [Or.11] sia idonea al consumo umano e non se ne prevede la consegna volontaria, egli è tenuto a sequestrare gli alimenti in conformità all'articolo 9 e a presentarli a un giudice di pace perché li dichiari inidonei. Ciò rappresenta quanto meno un'indicazione della prassi seguita in passato nell'ambito del regime molto simile che ha preceduto gli attuali regolamenti dell'Unione europea e di ciò che l'FSA, in quanto autorità competente, ha inizialmente ritenuto fosse la posizione da tenere sulla base dei regolamenti.

2) I controlli ufficiali di cui al regolamento (CE) n. 854/2004 integrano le disposizioni più generali di cui al regolamento (CE) n. 882/2004. Pur essendo specifici per gli alimenti di origine animale, non contengono nulla sull'applicazione e sulle sanzioni. Non sorprende quindi che essi non prevedano un diritto di ricorso avverso le decisioni del VU e dell'autorità competente. L'esecuzione e le sanzioni sono previste dal regolamento (CE) n. 882/2004. Il regolamento (CE) n. 854/2004 è concepito per essere applicato congiuntamente al regolamento (CE) n. 882/2004. Il considerando 43 del regolamento (CE) n. 882/2004 indica che in un caso come quello in esame è necessario un diritto di impugnazione. Gli articoli 54 e 55 si applicano a tutti i tipi di non conformità al regolamento (CE) n. 854/2004, compresa l'inosservanza dell'articolo 5 in casi singoli, nonché l'inosservanza più generale di cui all'articolo 4. I riferimenti al divieto di immissione sul mercato e all'ordine di distruzione di cui all'articolo 54, paragrafo 2, sono chiaramente utilizzabili nei casi di non conformità di cui all'articolo 5. L'articolo 54, paragrafo 3, dovrebbe applicarsi alle azioni in risposta a tutti i tipi di non conformità. Questi articoli, letti in combinato disposto con il considerando 43, prescrivono un diritto di impugnazione avverso la decisione del VU.

3) Non vi è nulla in alcuno dei regolamenti che vieti una procedura come quella di cui all'articolo 9. Questa non solo fornisce all'autorità competente uno strumento per far rispettare le prescrizioni del regolamento (CE) n. 854/2004 in relazione alla non conformità, ma conferisce inoltre all'operatore un mezzo per impugnare nel merito la decisione del VU secondo cui una carcassa non è idonea al consumo umano. Il giudice di pace può (e deve) fare ricorso a perizie per decidere la questione. Mentre solo il VU può apporre il bollo sanitario, in base all'interpretazione dell'articolo 9 delle ricorrenti, il giudice di pace, qualora il bollo sia erroneamente negato, può emettere una sentenza che può comportare un risarcimento.

4) Nel momento in cui il VU ispeziona la carne, la ritiene inidonea al consumo umano e la dichiara tale, la carcassa è ancora un «alimento» ai sensi del suddetto regolamento. Non è diventata un «sottoprodotto di origine

animale» ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale. Per sottoprodotti di origine animale si intendono «corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti dagli animali, che non sono destinati al consumo umano» (articolo 3 paragrafo 1). Fino a quando il procedimento di dichiarazione di inidoneità non è completato, l'OSA intende ancora destinare la carcassa al consumo umano. [Or.12]

5) La predisposizione di una procedura di controllo giurisdizionale (judicial review) del processo di dichiarazione di inidoneità è prevista dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (equivalente all'articolo 1 del primo protocollo della CEDU), il quale tutela il diritto di proprietà, letto in combinato disposto con l'articolo 47, che prevede un ricorso giurisdizionale effettivo per tutti coloro i cui diritti e libertà garantiti dalla normativa comunitaria siano violati. Se un OSA fosse privato della proprietà della carcassa – o obbligato a smaltirla in modo tale da renderla priva di valore – senza un'adeguata giustificazione o compensazione, ciò costituirebbe un illecito.

6) Il controllo giurisdizionale (judicial review) non costituisce un ricorso tale da soddisfare il requisito di cui al regolamento (CE) n. 882/2004, che prevede un diritto di ricorso. Il regolamento (CE) n. 882/2004 prevede un diritto di ricorso nel merito avverso la decisione di un VU, spingendosi oltre quanto possibile nell'ambito del controllo giurisdizionale (judicial review).

21. Per contro, l'autorità competente, l'FSA, sostiene che sarebbe incompatibile con il regime stabilito dai regolamenti il fatto di ricorrere alla procedura di cui all'articolo 9 della legge del 1990 per impugnare nel merito la decisione del VU ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 854/2004. L'FSA riconosce che la legittimità della decisione possa essere contestata nell'ambito del procedimento di controllo giurisdizionale (judicial review) prima menzionato. In sintesi, la FSA afferma quanto segue:

1) Le prescrizioni di cui al regolamento (CE) n. 854/2004 sono una *lex specialis* in relazione ai prodotti di origine animale. Il regolamento (CE) n. 882/2004 lascia impregiudicate le disposizioni comunitarie specifiche che riguardano i controlli ufficiali (articolo 1, paragrafo 3). Il regolamento (CE) n. 854/2004, pertanto, prevale sul regolamento (CE) n. 882/2004 quando ciò sia necessario.

2) Esiste una distinzione tra il ruolo svolto dal VU ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 854/2004 e quello svolto ai sensi dell'articolo 5. Il primo riguarda l'audit delle pratiche generali di un OSA e il rispetto dei requisiti di igiene alimentare. Si ritiene che l'articolo 54 del regolamento (CE) n. 882/2004 possa essere applicato a tale ruolo. Va tuttavia osservato che, nonostante la formulazione del considerando 43, l'articolo 54, paragrafo

3, non si spinge fino a prescrivere la concreta esistenza di un diritto di ricorso.

3) Il ruolo dell'ispezione e della bollatura sanitaria delle singole carcasse di cui all'articolo 5 è molto diverso da quello dell'audit di cui all'articolo 4. Il solo VU (con l'assistenza consentita dal regolamento) ha la responsabilità di decidere se applicare o meno un bollo sanitario, che è un prerequisito necessario [Or.13] per l'immissione della carne sul mercato. Nessun altro oltre al VU può svolgere questo compito. Ciò può essere fatto solo qualora «i controlli ufficiali non abbiano individuato mancanze tali da rendere la carne inadatta al consumo umano». Questo test della «doppia rilevanza negativa» («weighted double negative» test) è coerente con l'obiettivo generale di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 178/2002, di «garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti». Può darsi che la carne rimanga «alimento» anche dopo la decisione del VU di non applicare un bollo sanitario, ma in seguito non può essere legalmente destinata al consumo umano.

4) Le qualifiche e l'esperienza del VU sono accuratamente specificate in modo da garantire che sia adeguatamente qualificato per assumere tale ruolo decisionale (con l'assistenza consentita dai regolamenti). Sarebbe incompatibile con le prescrizioni di cui al regolamento (CE) n. 854/2004 se una persona o un ente diverso dal VU, come riportato nell'articolo 5, paragrafo 2, sprovvisto di tali qualifiche ed esperienza – quale un giudice di pace che agisce ai sensi dell'articolo 9 della legge del 1990 – decidesse se una carcassa avrebbe dovuto essere provvista di un bollo sanitario, pur avvalendosi di perizie presentate da entrambe le parti.

5) L'articolo 17 della Carta (e l'articolo 1 del primo protocollo della CEDU) consentono il controllo dell'uso dei beni di proprietà, se ciò costituisce un mezzo proporzionato per raggiungere una finalità legittima [riferimento alla sentenza Booker Aquaculture Ltd (cause riunite C-20/00 e C-64/00, Racc 2003, pag. I-7411)]. Detto obiettivo è indubbiamente legittimo e il mezzo scelto proporzionato. L'articolo 17 non prevede il diritto di impugnare l'imposizione di tali controlli.

6) Se vi è l'obbligo di prevedere il diritto di ricorso in relazione alla decisione del VU ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 854/2004, esso è soddisfatto dalla disponibilità del citato controllo giurisdizionale (judicial review). Il controllo giurisdizionale (judicial review) soddisfa anche qualsiasi obbligo di cui all'articolo 17 della Carta (o all'articolo 1 del primo protocollo della CEDU) circa la possibilità di un sindacato giurisdizionale sull'operato del VU.

Conclusioni

22. Ai fini del presente rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione europea è invitata a presupporre che l'interpretazione dell'articolo 9 della legge del 1990 da parte delle ricorrenti sia corretta, e che il giudice di pace abbia il potere di emettere una sentenza che potrebbe comportare un risarcimento qualora ritenga che alla carcassa avrebbe dovuto [Or.14] essere applicato il bollo sanitario. Al fine di pronunciarsi sul presente ricorso, questo collegio sottopone le seguenti questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea:

1) Se i regolamenti (CE) n. 854/2004 e n. 882/2004 ostino a una procedura in base alla quale, ai sensi dell'articolo 9 del Food Safety Act 1990 (legge del 1990, in materia di sicurezza alimentare), il giudice di pace decide, nel merito della causa e sulla base di prove peritali dedotte da ciascuna parte, se una carcassa non soddisfi i requisiti di sicurezza alimentare.

2) Se il regolamento (CE) n. 882/2004 preveda un diritto di ricorso in relazione ad una decisione di un [veterinario ufficiale] ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 854/2004, secondo cui la carne di una carcassa non è idonea al consumo umano e, in caso affermativo, quale condotta debba essere adottata nel riesaminare nel merito la decisione adottata dal [veterinario ufficiale] in sede di ricorso in un caso siffatto.