

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 19 gennaio 2006¹

1. Le questioni proposte dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi), riguardano diversi problemi di interpretazione della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica², come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE³ (in prosieguo: la «direttiva»). Il giudice del rinvio si domanda quali siano le conseguenze da collegare al fatto che il laboratorio che ha effettuato le analisi in seguito alle quali gli animali delle aziende agricole dei sigg. Dokter, Boekhout e della Maatschap Van den Top sono stati abbattuti non è il laboratorio menzionato all'allegato B della direttiva.

Maatschap Van den Top al Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti). I ricorrenti nella causa principale contestano le decisioni di abbattimento dei loro animali adottate, il 29 marzo 2001, dal direttore del Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Ufficio di controllo del bestiame e della carne; in prosieguo: l'«RVV») in applicazione della legge sulla salute e sul benessere degli animali (Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) del 24 settembre 1992 (Stb. 1992, n. 585) e del decreto animali sospetti (Besluit verdachte dieren), del 24 settembre 1992 (Stb. 1992, n. 585) (in prosieguo: le «decisioni impugnate»).

I — I fatti, il contesto giuridico e le questioni pregiudiziali

2. La controversia di cui alla causa principale oppone i sigg. Dokter, Boekhout e la

3. Diversi provvedimenti sono stati adottati a livello comunitario per combattere contro l'afta epizootica. L'oggetto della direttiva è, ai sensi dell'art. 1 della medesima, di stabilire le «misure comunitarie di lotta da applicare in caso di apparizione di focolai di afta epizootica».

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — GU L 315, pag. 11.

3 — GU L 224, pag. 13.

4. Ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della direttiva si intende per:

«(...)

c) animale infetto da afta epizootica: ogni animale delle specie sensibili sul quale:

— siano stati constatati sintomi clinici o lesioni post mortem riconducibili all'afta epizootica

ovvero

— sul quale la presenza della malattia sia stata ufficialmente constatata mediante esame di laboratorio».

d) animale sospetto di essere infetto da afta epizootica: «qualsiasi animale delle specie sensibili che presenti sintomi clinici o lesioni post mortem tali da far sospettare in modo fondato la presenza di afta epizootica.

e) animale sospetto di essere contaminato: ogni animale delle specie sensibili che, in base alle informazioni epizootologiche raccolte, possa essere stato esposto direttamente o indirettamente al contatto del virus dell'afta».

5. Le misure da adottare quando in un'azienda agricola si trovano uno o più animali sospetti di essere infetti o contaminati sono contenute all'art. 4 della direttiva⁴. Una volta rilevata la presenza di un animale contaminato in un'azienda agricola, si procede, in applicazione dell'art. 5, n. 1, di tale direttiva, agli «adeguati prelievi per gli esami di laboratorio previsti nell'allegato, qualora detti prelievi ed esami non siano stati effettuati nel periodo di sospetto». Il n. 2 dello stesso articolo prevede l'abbattimento e la distruzione degli animali dell'azienda. Inoltre, in forza del n. 4, dello stesso articolo, «l'autorità competente può estendere le misure di cui al punto 1 alle aziende situate nelle immediate vicinanze qualora il loro impianto, la configurazione dei luoghi o i contatti con gli animali dell'azienda dove la malattia è stata accertata lascino temere l'eventualità di una contaminazione».

4 — In tale articolo è previsto in particolare quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché (...) si faccia immediatamente ricorso ai mezzi d'indagine ufficiali atti a confermare o ad escludere la presenza della malattia e, in particolare, che il veterinario ufficiale effettui o faccia effettuare adeguati prelievi in vista degli esami di laboratorio.

Appena il sospetto è stato notificato, l'autorità competente dispone che l'azienda sia sottoposta a sorveglianza ufficiale e ordina, in particolare, che:

(...)

tutti gli animali delle specie sensibili dell'azienda siano trattenuti nei loro locali di stabulazione, o confinati in altri luoghi che ne permettano l'isolamento (...).

6. Il ruolo attribuito ai laboratori autorizzati elencati negli allegati A e B della direttiva è precisato agli artt. 11 e 13 di quest'ultima. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, primo trattino:

— la manipolazione dei virus dell'afta a fini di ricerca, diagnostica e/o fabbricazione di vaccini sia effettuata solo negli stabilimenti e nei laboratori riconosciuti enumerati negli elenchi figuranti negli allegati A e B,

«Gli Stati membri provvedono affinché:

(...)

— gli esami di laboratorio destinati a rivelare la presenza di afta epizootica siano effettuati da un laboratorio nazionale indicato all'allegato. L'allegato può essere modificato o completato secondo la procedura di cui all'articolo 17. Ove necessario, tali esami di laboratorio devono comportare la precisazione, in particolare alla prima apparizione della malattia, del tipo, sottotipo ed eventualmente della variante del virus di cui trattasi. Il tipo o sottotipo ed eventualmente la variante del virus di cui trattasi possono essere confermati, se necessario, da un laboratorio di riferimento designato dalla Comunità».

— (tali) stabilimenti e laboratori (...) siano riconosciuti solo se soddisfano le norme minime raccomandate dalla FAO per i laboratori che lavorano su virus dell'afta in vitro ed in vivo».

7. L'art. 13, n. 1, prevede quanto segue:

8. I controlli che possono essere effettuati dalla Commissione delle Comunità europee presso tali laboratori sono indicati al n. 2 del medesimo articolo:

«Gli Stati membri provvedono affinché:

«Taluni esperti veterinari della Commissione, in collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri, effettuano controlli mediante sondaggi per verificare se i sistemi di sicurezza applicati negli stabilimenti e nei laboratori di cui agli allegati A e B siano conformi alle norme minime della FAO.

(...)

La Commissione procede almeno una volta all'anno ai detti controlli (...). L'elenco degli stabilimenti e dei laboratori di cui agli allegati A e B potrà essere riveduto sulla scorta di questi controlli effettuati dalla Commissione, secondo la procedura di cui all'articolo 17, entro il 31 dicembre 1991. Questo elenco sarà aggiornato regolarmente secondo la stessa procedura.

Secondo la stessa procedura può essere decisa l'adozione di un codice uniforme di buone prassi per i sistemi di sicurezza applicati negli stabilimenti e nei laboratori di cui agli allegati A e B».

9. L'allegato B della direttiva designa come istituto pubblico il «Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad». Il 2 luglio 1992, la Commissione ha adottato una decisione che modifica l'elenco di istituti e laboratori autorizzati a manipolare il virus dell'afta epizootica, di cui alla direttiva⁵, in cui, all'allegato B della direttiva, sotto il titolo «Laboratori nazionali autorizzati a manipolare virus vivi dell'afta epizootica» compare sempre il «Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad». Infine, successivamente ai fatti della causa, il 10 gennaio 2003, la Commissione ha adottato una decisione che modifica la direttiva 85/511 per quanto riguarda gli elenchi dei laboratori autorizzati

a manipolare virus vivi dell'afta epizootica⁶. L'allegato A elenca i laboratori commerciali nazionali autorizzati a manipolare virus vivi dell'afta epizootica per la produzione di vaccini e l'allegato B i laboratori nazionali autorizzati a manipolare virus vivi dell'afta epizootica. Ai due allegati è menzionato il «CIDC-Lelystad, Central Institute for Animal Disease Control, Lelystad». All'allegato XI della direttiva del Consiglio 29 settembre 2003, 2003/85/CEE, relativa a misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, che abroga la direttiva 85/511⁷ sono elencati, nella parte A, i laboratori nazionali autorizzati a manipolare virus vivi dell'afta e, nella parte B, i laboratori autorizzati a manipolare virus vivi dell'afta per la produzione di vaccini. Lo stesso laboratorio «CIDC-Lelystad, Central Institute for Animal Disease Control, Lelystad» compare nelle due parti di tale allegato.

10. Infine, deve essere anche menzionata la decisione della Commissione 27 marzo 2001, 2001/246/CE, che stabilisce le condizioni di lotta e di eradicazione dell'afta epizootica nei Paesi Bassi in applicazione dell'articolo 13 della direttiva 85/511⁸, il cui art. 2 autorizza tale Stato membro a ricorrere alla vaccinazione soppressiva alle condizioni stabilite nell'allegato a tale decisione che prevedono, in particolare, che «la vaccinazione deve essere attuata in una zona che si estende per un raggio massimo di 2 km intorno a

5 — Decisione 92/380/CEE (GU L 198, pag. 54).

6 — Decisione 2003/11/CE (GU L 7, pag. 82).

7 — GU L 306, pag. 1.

8 — GU L 88, pag. 21.

un'azienda soggetta alle restrizioni di cui all'articolo 4 o all'articolo 5 della direttiva 85/511/CE».

il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

11. Il direttore dell'RVV ha fondato le decisioni impugnate su ispezioni effettuate il 20, 22 e 25 marzo 2001 nell'azienda agricola Teunissen, situata ad una distanza inferiore a due chilometri da quelle dei ricorrenti nella causa principale, da un gruppo di esperti dell'RVV. I campioni prelevati in occasione di tali ispezioni sono stati inviati per l'analisi al laboratorio ID-Lelystad BV (in prosieguo: l'«ID-Lelystad»). Il 27 marzo 2001, l'azienda agricola Teunissen è stata evacuata. Il 28 marzo, il detto laboratorio ha comunicato all'RVV il risultato positivo delle analisi effettuate. Di conseguenza, il direttore dell'RVV ha dichiarato l'azienda Teunissen contaminata e, con decisione 29 marzo 2001, ha giudicato che gli animali artiodattili presenti nelle aziende agricole dei ricorrenti nella causa principale dovevano essere considerati come sospetti di essere contaminati dall'afta epizootica, poiché erano in prossimità di un'azienda agricola in cui si trovavano animali contaminati. Per lottare contro il virus, il summenzionato direttore ha ordinato la vaccinazione e quindi l'abbattimento degli animali dei detti ricorrenti.

12. I ricorrenti nella causa principale hanno proposto dei reclami contro le decisioni impugnate, che sono stati respinti dal direttore dell'RVV. Essi hanno allora proposto tre diversi ricorsi dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven che ha sospeso

«1) Se l'obbligo incombente agli Stati membri, in base al combinato disposto dell'art. 11, n. 1, primo trattino, e dell'art. 13, n. 1, secondo trattino, della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, di provvedere affinché gli esami di laboratorio destinati a rivelare la presenza di afta epizootica siano effettuati da un laboratorio nazionale indicato nell'allegato B di tale direttiva, abbia effetto diretto.

2) a) Se l'art. 11, n. 1, della direttiva 85/511 debba essere interpretato nel senso che la circostanza che la presenza di afta epizootica sia accertata da un laboratorio non menzionato nell'allegato B di tale direttiva comporti conseguenze giuridiche.

2) b) Nel caso in cui la questione 2a sia risolta in senso affermativo:

Se l'art. 11, n. 1, della direttiva 85/511 miri alla tutela degli interessi dei soggetti di diritto, quali i ricorrenti nella causa principale. In caso

di soluzione negativa, se soggetti di diritto, quali i ricorrenti nella causa principale, possano invocare un'eventuale violazione degli obblighi derivanti da tale disposizione per le autorità degli Stati membri.

- 2) c) Nel caso in cui la soluzione fornita alla questione 2b comporti che i soggetti di diritto possono invocare l'art. 11, n. 1, della direttiva 85/511:

Quali conseguenze giuridiche debbano essere collegate all'accertamento della presenza di afta epizootica da parte di un laboratorio diverso da quelli indicati nell'allegato B di tale direttiva.

- 3) Se l'allegato B della direttiva 85/511, alla luce di quanto disposto negli artt. 11 e 13 di essa, debba essere interpretato nel senso che la menzione nell'allegato B della direttiva stessa del 'Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad' possa riferirsi anche all'ID-Lelystad BV.
- 4) Nel caso in cui dalle soluzioni fornite per le questioni sopra indicate risulti che la presenza di afta epizootica possa venire accertata da un laboratorio non menzionato nell'allegato B della diret-

tiva 85/511, o che tale allegato della direttiva debba essere interpretato nel senso che la menzione del "Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad" possa riferirsi anche all'ID-Lelystad BV:

Se la direttiva 85/511 debba essere interpretata nel senso che essa dispone che l'organo amministrativo competente a decidere è vincolato dai risultati di un esame effettuato da un laboratorio iscritto nell'allegato B di tale direttiva, — ovvero, nel caso in cui la soluzione della questione 2a comporti che l'organo amministrativo possa basare i suoi provvedimenti volti alla lotta contro l'afta epizootica anche sui risultati ottenuti da un laboratorio che non è iscritto nell'allegato B della direttiva, che tale organo è vincolato ai risultati di quest'ultimo laboratorio — oppure se la determinazione di tale potere rientri nell'autonomia procedurale dello Stato membro e il giudice dinanzi al quale è pendente la causa principale debba controllare se le norme in materia si applichino indipendentemente dal fatto che l'esame di laboratorio sia effettuato in base a un obbligo procedurale comunitario o nazionale, nonché se l'applicazione del regime della procedura giudiziaria nazionale non renda estremamente difficile o praticamente impossibile tale applicazione delle norme comunitarie.

- 5) Nel caso in cui la soluzione fornita per la questione 4 comporti che il vincolo delle autorità nazionali al risultato di laboratorio è disciplinato dalla direttiva 85/511:

Se le autorità nazionali siano vincolate incondizionatamente dal risultato di un

esame volto all'individuazione dell'afta epizootica eseguito da un laboratorio. In caso di soluzione negativa, quale sia il potere discrezionale che la direttiva 85/511 concede alle autorità nazionali».

13. L'8 dicembre 2005 si è svolta un'udienza nella quale i rappresentanti del sig. Dokter, del governo olandese e della Commissione hanno esposto i loro argomenti.

dirette a stabilire se il diritto comunitario impone di considerare l'autorità nazionale vincolata dai risultati forniti dal laboratorio che ha effettuato le analisi. Per chiarire il contesto in cui tale rinvio ha luogo, si deve precisare che gli argomenti sviluppati dal sig. Dokter sono tutti diretti a contestare la legittimità della decisione finale delle autorità olandesi di procedere all'abbattimento degli animali dei ricorrenti nella causa principale. Vengono presentate due linee di argomentazione che tendono a provare, da un lato, che il giudice dovrebbe procedere ad una verifica del rispetto del testo degli artt. 11-13 della direttiva, e, dall'altro, che le autorità nazionali potrebbero, in circostanze eccezionali, non tener conto del risultato fornito da un laboratorio di analisi.

II — Valutazione

14. In via preliminare, occorre precisare che le decisioni impugnate, prese dalle autorità olandesi nell'ambito della lotta contro l'afta epizootica, sono state adottate in conformità del diritto nazionale, le cui disposizioni possono essere più restrittive di quelle contenute nella direttiva, come ha dichiarato la sentenza Tempelman e van Schaijk⁹. Le prime tre questioni possono essere esaminate insieme in quanto riguardano le conseguenze determinate dalla designazione di laboratori di riferimento effettuata dalla direttiva. La quarta e quinta questione sono

A — Le conseguenze determinate dalla designazione di un laboratorio all'allegato B della direttiva

15. È pacifico tra le parti che l'ID-Lelystad, il laboratorio che ha effettuato le analisi, nell'azienda agricola Teunissen dal 20 al 27 marzo 2001, non è quello menzionato all'allegato B della direttiva, e cioè il Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad. La questione sollevata dinanzi alla Corte dal giudice del rinvio e discussa tra le parti nel procedimento, è quella di stabilire quali siano le conseguenze di tale divergenza.

⁹ — Sentenza 10 marzo 2005, cause riunite C-96/03 e C-97/03 (Racc. pag. I-1895). La direttiva 2003/85 prevede d'altronde al suo art. 1, n. 2, quanto segue: «Gli Stati membri restano liberi di adottare misure più restrittive nel settore oggetto della presente direttiva».

16. Secondo il sig. Dokter, gli artt. 11 e 13 della direttiva¹⁰, hanno effetto diretto poiché sono sufficientemente chiari e precisi. Inoltre, dal momento che tra i loro obiettivi c'è anche la protezione degli operatori, sarebbe compito del giudice verificare se il mutamento intervenuto nella denominazione del laboratorio corrisponde ad una modifica materiale sostanziale di tale laboratorio riguardo al personale che impiega, al luogo in cui opera e ai metodi che utilizza.

17. Il governo olandese assume una posizione più sfumata. Pur ammettendo che gli artt. 11 e 13 della direttiva hanno effetto diretto e che sono volti a proteggere gli interessi degli allevatori, cionondimeno, nella fattispecie, il detto governo ritiene che non vi sia stata violazione della direttiva in quanto essa deve essere interpretata nel senso che non impone modificazioni dell'elenco dei laboratori contenuto all'allegato B se i mutamenti intervenuti nei laboratori di riferimento non sono di ordine materiale.

18. Infine la Commissione, pur ammettendo l'effetto diretto degli artt. 11 e 13 della direttiva, conclude che essi non possono essere invocati per uno scopo diverso da quello che perseguono. Nel caso di specie, la designazione di laboratori di riferimento nella direttiva avrebbe lo scopo principale di limitare i rischi di contaminazione dell'afta epizootica. La qualità dei test effettuati

sarebbe sotto la responsabilità degli Stati membri. Qualora la situazione materiale del laboratorio designato formalmente al detto allegato B non fosse stata modificata in modo sostanziale, la direttiva non imporrebbe una modifica dell'allegato.

19. In merito alle osservazioni presentate, mi pare che la questione dell'effetto diretto degli artt. 11 e 13 della direttiva non sia di centrale importanza. Il punto fondamentale riguarda lo scopo perseguito con la designazione di laboratori di riferimento all'allegato B della direttiva.

20. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva sia che l'abbia recepita in modo non corretto¹¹.

21. Le disposizioni di cui trattasi, e cioè gli artt. 11 e 13 della direttiva, appaiono

11 — Sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 11); 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer (Racc. pag. I-6325, punto 25) e 5 ottobre 2004, causa C-397/01, Pfeiffer e a. (Racc. pag. I-8835, punto 103).

10 — Precedentemente citati ai paragrafi 6-8 delle conclusioni.

sufficientemente precise e incondizionate. Si potrebbe attribuire ad esse un effetto diretto. Tuttavia, le conseguenze che occorre collegare a tali disposizioni nell'ambito della causa principale dipendono dal loro contenuto e dagli scopi che esse perseguono.

22. Qual è lo scopo perseguito attraverso la designazione di laboratori d'analisi all'allegato B della direttiva? Secondo la Commissione, la compilazione di un elenco sarebbe importante per assicurare la coordinazione delle norme e dei metodi di diagnosi applicati dai diversi laboratori nazionali. In secondo luogo, la Commissione ritiene che tale elenco permetta di garantire la sicurezza dei laboratori, in quanto essi devono soddisfare le norme minime raccomandate dalla FAO per essere iscritti in tale elenco¹². Infine, l'elenco di cui al summenzionato allegato B servirebbe ad agevolare il controllo dei laboratori da parte della Commissione¹³.

23. Per chiarire le conseguenze da collegare alla designazione di un laboratorio di analisi all'allegato B della direttiva, occorre ricordare che, nel suo complesso, essa è diretta a

lottare contro il virus dell'afta epizootica per tutelare la salute. Il sistema che instaura comporta l'adozione immediata di misure di prevenzione non appena si manifesti un rischio di infezione. In tale contesto, lo scopo specifico perseguito dall'iscrizione di un elenco preciso di laboratori al detto allegato B sarebbe di attuare un coordinamento indispensabile tra Stati membri, sotto la supervisione della Commissione, nella lotta contro l'afta epizootica. Infatti, risulta dall'art. 13 della direttiva¹⁴ che l'esistenza di tale elenco di laboratori deve permettere alla Commissione di accertarsi che questi ultimi rispettano requisiti minimi di sicurezza. L'art. 11 della direttiva conferma tale interpretazione, in quanto prevede la conferma dei risultati forniti da tali laboratori da parte di un laboratorio di riferimento indicato dalla Commissione. Tutte queste misure sono destinate a identificare e quindi a combattere il rischio di diffusione del virus dell'afta epizootica.

24. La questione relativa a quali diritti i privati possano trarre dall'elenco figurante all'allegato B può essere facilmente risolta. Infatti, tale elenco non è concepito come una garanzia procedurale ai proprietari di aziende agricole in cui sono effettuate analisi, ma piuttosto come una misura di organizzazione di una rete di laboratori all'interno della Comunità. Non sembra quindi che i privati possano fondarsi sul detto elenco per non tener conto, come tentano di fare i

12 — Terzo 'considerando' della decisione 92/380: «(...) ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 85/511/CEE, la Commissione deve effettuare controlli mediante sondaggi per verificare se i sistemi di sicurezza applicati negli stabilimenti e nei laboratori di cui agli allegati A e B della suddetta direttiva siano conformi ai requisiti minimi della FAO e rivedere l'elenco degli stabilimenti sulla scorta dei risultati dei controlli (...)».

13 — Terzo 'considerando' della direttiva 90/423: «(...) secondo le conclusioni raggiunte, esistono pericoli sia nella manipolazione di virus in laboratorio, in quanto potrebbero venire infettati animali locali sensibili alla malattia, sia nell'impiego del vaccino, qualora i procedimenti di inattivazione non fossero sufficienti a garantirne l'innocuità».

14 — Precedentemente citato ai paragrafi 7 e 8 delle conclusioni

ricorrenti nella causa principale, dei risultati positivi forniti da un laboratorio che mettono in evidenza un rischio di infezione da parte del virus dell'afta epizootica in un'azienda agricola.

25. L'elenco dei laboratori che figura all'allegato B della direttiva crea una garanzia minima, in quanto osta all'esclusione di risultati positivi ottenuti da tali laboratori. Esso non impedisce agli Stati membri di adottare misure preventive più restrittive e a fortiori di tener conto dei risultati positivi forniti dai laboratori non iscritti in tale elenco, per individuare con maggiore precisione l'esistenza di un rischio di contaminazione da parte del virus dell'afta epizootica¹⁵. Al contrario, l'esclusione del rischio può avvenire solo sulla base di un risultato negativo provenienti dai laboratori compresi nel detto elenco.

26. Se si seguisse il ragionamento suggerito dai ricorrenti nella causa principale, si potrebbe pervenire al risultato assurdo che, in caso di cambiamento della denominazione sociale di un laboratorio menzionato all'allegato B della direttiva, nessun laboratorio potrebbe essere riconosciuto competente ad effettuare dei test comprovanti la presenza del virus dell'afta epizootica, prima che sia intervenuto un cambiamento del suddetto allegato in conformità dell'art. 17 della direttiva.

27. L'analogia proposta dai ricorrenti nella causa principale con le sentenze CIA International¹⁶ e Lemmens¹⁷ non può che essere respinta poiché esse riguardano l'ambito molto particolare dell'applicazione della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche¹⁸, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE¹⁹, che prevede una procedura obbligatoria di notifica alla Commissione delle regole tecniche e il cui obiettivo è tutelare, mediante un controllo preventivo, la libera circolazione delle merci²⁰. La notifica delle regole tecniche da parte degli Stati membri è il dispositivo centrale attuato da tale direttiva e la sua mancanza ne paralizza l'applicazione. Al contrario la procedura di modifica dell'elenco dei laboratori di cui all'allegato B della direttiva è solo uno degli elementi utili a conseguire l'obiettivo principale di tutela della salute perseguito da tale direttiva e il suo mancato rispetto non può metterlo in discussione.

28. Infine, dall'obiettivo principale della direttiva di tutela della salute risulta che occorre prendere in considerazione il rischio sanitario messo in evidenza dal risultato positivo del test realizzato, senza che sia possibile escluderlo per il solo motivo che il laboratorio che ha eseguito l'analisi non è quello menzionato all'allegato B di tale

15 — Sentenza Tempelman e van Schaijk, cit.

16 — Sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94, CIA Security International, Racc. pag. I-2201.

17 — Sentenza 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711.

18 — GU L 109, pag. 8.

19 — GU L 81, pag. 75.

20 — Sentenza Lemmens, cit., punto 32.

direttiva. Così, se da un test di laboratorio risulta che degli animali sono contaminati, occorre trarne le dovute conseguenze in applicazione della direttiva o di misure nazionali più restrittive²¹. Di conseguenza, gli artt. 11 e 13 della direttiva devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che dei provvedimenti di abbattimento siano fondati sul risultato di analisi realizzate da un laboratorio la cui denominazione non corrisponde a quella indicata nell'elenco di cui all'allegato B della direttiva.

prelevati in un'azienda agricola abbiano provato l'esistenza di un rischio di contaminazione da afta epizootica, e ciò anche se la denominazione sociale del laboratorio che ha effettuato le analisi non corrisponde a quella menzionata all'allegato B della direttiva.

29. Alla luce di questa interpretazione, diventa inutile rispondere alla questione se i cambiamenti intervenuti nel laboratorio in questione siano o meno materiali. Infatti, solo la Commissione potrebbe invocare tale circostanza nell'ambito di un ricorso per inadempimento contro il Regno dei Paesi Bassi, se ritenesse che quest'ultimo era venuto meno agli obblighi che gli incombevano in forza degli artt. 11 e 13 della direttiva.

B — Il potere delle autorità sanitarie nazionali di non tener conto dei risultati delle analisi fornite da un laboratorio

30. In risposta alle prime tre questioni poste dal giudice del rinvio, propongo quindi alla Corte di pronunciarsi nel senso che un privato non può fondarsi sull'effetto diretto degli artt. 11 e 13 della direttiva per mettere in discussione una misura preventiva di abbattimento adottata dopo che i risultati positivi di analisi effettuate su campioni

31. Con la quarta e la quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le autorità nazionali sono vincolate dai risultati forniti da un laboratorio di analisi oppure se possono non tenerne conto. Si tratta di definire come si coordinano i risultati forniti da esperti con le decisioni adottate sulla base di essi dall'autorità sanitaria nazionale competente.

32. Il giudice del rinvio, i ricorrenti nella causa principale e il governo olandese sono unanimi nel riconoscere che la direttiva non si pronuncia su tale punto. In tale contesto, occorre definire i limiti posti dal diritto comunitario al potere dell'autorità ammini-

21 — Sentenza Tempelman e van Schijk, cit.

strativa nazionale, il cui contenuto è stabilito dal diritto nazionale²².

33. A tale riguardo, la Commissione ritiene che la direttiva prescriva che le autorità nazionali devono essere guidate dall'obiettivo di evitare il propagarsi dell'afta epizootica, cosicché la loro azione non può essere condizionata dall'ottenimento di risultati forniti da un laboratorio di analisi. Esse possono agire in modo preventivo, anche prima che tali risultati siano loro pervenuti, se in un'azienda agricola sono individuati sintomi clinici che fanno sospettare un'infezione da parte del virus dell'afta epizootica²³.

34. I rilievi formulati dalla Commissione sono pertinenti per rispondere alla questione formulata dal giudice del rinvio in quanto confermano che il diritto comunitario e, in particolare, la direttiva non osta a che un ampio margine discrezionale sia lasciato alle autorità nazionali quando adottano misure dirette alla tutela della salute umana. A mio parere, e come rileva anche la Commissione nelle sue osservazioni, dal rilevante potere discrezionale di cui dispongono le autorità

nazionali per l'adozione di misure preventive deriva che le decisioni che esse adottano in tale ambito possono essere annullate solo se esse hanno commesso un errore manifesto di valutazione²⁴. Di conseguenza, il controllo del giudice nazionale sarà ancora più limitato dal fatto che le autorità nazionali avranno fondato le loro decisioni sul risultato di un'analisi effettuata da un laboratorio. Tali analisi possono solo eccezionalmente essere messe in discussione, anche se la portata esatta dell'obbligo di controllo delle medesime che incomberebbe sulle autorità sanitarie nazionali è disciplinata dal diritto nazionale. La direttiva pone come unico limite a tale proposito che l'obbligo di controllo dei risultati di un'analisi non può impedire all'autorità nazionale di reagire rapidamente quando un rischio di contaminazione viene evidenziato dai risultati positivi forniti da un laboratorio²⁵.

35. I ricorrenti nella causa principale sostengono tuttavia che l'autorità nazionale sarebbe venuta meno al suo obbligo di verificare i risultati d'analisi che le sono stati sottoposti, il che comporterebbe una violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa, come riconosciuto dal diritto comunitario. I

22 — V. paragrafo 46 delle mie conclusioni nella causa Tempelman e van Schaijk, cit.

23 — Art. 2, comma secondo, lett. c), della direttiva.

24 — Per analogia con il controllo da parte dei giudici comunitari del potere della Commissione, v. sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689).

25 — La questione può essere posta in termini diversi se il risultato dell'analisi è negativo. Infatti, mentre un risultato positivo conferma l'esistenza di un rischio di contaminazione, non si può automaticamente dedurre da un risultato negativo che un'azienda agricola è sana, dal momento che le analisi sono effettuate solo su alcuni animali. Questa è la ragione per cui, in tale ipotesi, non è escluso che le autorità nazionali possano legittimamente adottare misure preventive di abbattimento sanitario se sono stati constatati sintomi clinici di infezione in un'azienda agricola.

detti ricorrenti fondano i loro argomenti su sentenze riguardanti il diritto della concorrenza²⁶ e sull'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Da tale principio deriverebbe che i ricorrenti nella causa principale dovrebbero avere la possibilità di contestare l'esattezza dei risultati che sono alla base della decisione amministrativa di procedere all'abbattimento preventivo. Per esercitare il loro diritto di ricorso, tali ricorrenti dovrebbero inoltre ottenere comunicazione del fascicolo del laboratorio, il che sarebbe stato loro rifiutato nel caso di specie.

punto, occorre notare che contrariamente a quanto affermano i ricorrenti nella causa principale, essi non sono stati privati della possibilità di contestare la decisione di abbattimento preventivo, che costituisce oggetto del ricorso in esame. Tuttavia, è vero che il rischio per la salute provocato dalla contaminazione da afta epizootica impone di evitare che la contestazione di una misura preventiva abbia effetto sospensivo. Così, il principio del rispetto dei diritti della difesa, benché applicabile nei due casi, produce conseguenze distinte a seconda che sia applicato ad una decisione adottata dalla Commissione diretta a punire le imprese colpevoli di violazioni del diritto della concorrenza o all'adozione di una decisione da parte di un'autorità sanitaria nazionale diretta a tutelare la salute umana.

36. Da una giurisprudenza costante risulta che le misure nazionali previste dal diritto comunitario devono essere compatibili con i principi generali di esso, quale il principio del rispetto dei diritti della difesa. È compito del giudice nazionale procedere a tale valutazione²⁷.

37. In tale contesto e con riserva della valutazione finale del giudice nazionale sul

38. Alla luce di tali rilievi, si deve suggerire alla Corte di rispondere alla quarta e alla quinta questione del giudice del rinvio che il diritto comunitario non osta al riconoscimento di un ampio margine discrezionale alle autorità nazionali per adottare senza indugio misure preventive di lotta contro il virus dell'afta epizootica non appena i risultati positivi di analisi fornite da un laboratorio abbiano messo in evidenza un rischio di contaminazione.

26 — In particolare sentenza 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Lisrestal (Racc. pag. I-5373).

27 — Sentenza Tempelman e van Schaijk cit., punto 49.

III — Conclusione

39. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere nei seguenti termini le questioni poste dal College van Beroep voor het bedrijfsleven:

- «1) Un privato non può fondarsi sull'effetto diretto degli artt. 11 e 13 della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica, come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE, per mettere in discussione una misura preventiva di abbattimento adottata dopo che i risultati positivi di analisi effettuate su campioni prelevati in un'azienda agricola abbiano provato l'esistenza di un rischio di contaminazione da afta epizootica, e ciò anche se la denominazione sociale del laboratorio che ha effettuato le analisi non corrisponde a quella indicata all'allegato B della summenzionata direttiva.

- 2) Il diritto comunitario non osta al riconoscimento di un ampio margine discrezionale alle autorità nazionali per adottare senza indugio misure preventive di lotta contro il virus dell'afta epizootica non appena i risultati positivi di analisi fornite da un laboratorio abbiano messo in evidenza un rischio di contaminazione».