

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

13 dicembre 2006²

Nella causa T-304/01,

Julia Abad Pérez, residente in El Barraco (Spagna), e gli altri 481 ricorrenti i cui nomi figurano in allegato alla presente sentenza,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, con sede in Madrid (Spagna),

Unió de Pagesos, con sede in Barcellona (Spagna),

rappresentati dagli avv.ti M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar ed E. Sagarra Trias,

ricorrenti,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato inizialmente dai sigg. J. Carbery e F. Florindo Gijón, quindi dal sig. Florindo Gijón e dalla sig.ra M. Balta, in qualità di agenti,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Berscheid e dalla sig.ra S. Pardo Quintillán, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. J. Guerra Fernández,

convenuti,

avente ad oggetto una domanda di risarcimento ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, intesa ad ottenere la riparazione dei danni asseritamente subiti dai ricorrenti a causa di azioni e di omissioni del Consiglio e della Commissione in seguito alla comparsa del morbo dell'encefalopatia spongiforme bovina in Spagna,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal sig. R. García-Valdecasas, presidente, nonché dal sig. J.D. Cooke e dalla sig.ra I. Labucka, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 febbraio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 I ricorrenti sono 482 allevatori spagnoli — ossia professionisti, imprese del settore dell'allevamento e cooperative agricole raggruppanti varie imprese del settore bovino —, sostenuti da due organizzazioni di categoria del settore agricolo costituite ai sensi del diritto spagnolo, l'Unió de Pagesos e la Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (in prosiegua: la «COAG»).

- 2 L'encefalopatia spongiforme bovina (in prosiegua: la «BSE»), morbo cosiddetto «della mucca pazza», fa parte di un gruppo di malattie chiamate encefalopatie spongiformi trasmissibili, caratterizzate da una degenerazione del cervello e dall'aspetto spugnoso delle cellule nervose all'analisi microscopica. L'origine probabile della BSE sarebbe una modificazione della composizione dei mangimi destinati ai bovini e contenenti proteine provenienti da pecore affette dalla malattia detta «del trotto della pecora». La trasmissione del morbo si sarebbe verificata

principalmente a causa dell'ingestione di mangimi, segnatamente farine di carne e di ossa, contenenti l'agente infettivo non eliminato, nonché, in modesta misura, per trasmissione materna. Il morbo è caratterizzato da un periodo di incubazione di vari anni.

- 3 Il primo caso di BSE è stato individuato nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nel 1986. Secondo la relazione speciale della Corte dei conti del 13 settembre 2001, n. 14/2001, sulla BSE (GU C 324, pag. 1), fino al 31 maggio 2001 erano stati registrati negli allevamenti del detto paese quasi 180 000 casi di BSE, mentre 1 738 casi erano stati confermati nel resto dell'Unione europea. Il numero di casi nel Regno Unito ha raggiunto un livello record nel 1992 ed è poi disceso, mentre dal 1996 l'incidenza della BSE nel resto dell'Unione europea è aumentata.

- 4 Nel luglio 1988 il Regno Unito ha deciso, da un lato, di vietare la vendita dei mangimi destinati ai ruminanti e contenenti proteine di ruminanti e, dall'altro, di proibire agli allevatori di alimentare i ruminanti con mangimi di tal genere [«Ruminant Feed Ban», contenuto nel Bovine Spongiform Encephalopathy Order (1988, SI 1988/1039), e successive modifiche].

- 5 A partire dal luglio 1989 anche le istituzioni comunitarie hanno adottato disposizioni per fronteggiare la BSE. La maggior parte di tali misure sono state adottate sulla base della 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), e della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), le quali consentono alla Commissione di adottare misure di salvaguardia allorché esiste un rischio per gli animali o per la salute umana.

- 6 La decisione della Commissione 28 luglio 1989, 89/469/CEE, recante misure di protezione contro la BSE nel Regno Unito (GU L 225, pag. 51), ha dunque introdotto un certo numero di restrizioni agli scambi intracomunitari di bovini nati nel Regno Unito prima del mese di luglio 1988. Tale decisione è stata modificata dalla decisione della Commissione 7 febbraio 1990, 90/59/CEE (GU L 41, pag. 23), che ha generalizzato il divieto di esportare dal Regno Unito bovini di età superiore a sei mesi. La decisione della Commissione 8 giugno 1990, 90/261/CEE, recante modifica della decisione 89/469 e della decisione 90/200/CEE che stabilisce requisiti supplementari per taluni tessuti ed organi in relazione alla BSE (GU L 146, pag. 29), ha stabilito che il rispetto di tale divieto doveva essere garantito mediante l'apposizione sugli animali di un marchio speciale nonché mediante l'impiego di un sistema di registrazione computerizzato per consentire l'identificazione degli animali. Inoltre, la decisione della Commissione 6 marzo 1990, 90/134/CEE (GU L 76, pag. 23), ha aggiunto la BSE nell'elenco delle malattie assoggettate a notifica dalla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1982, 82/894/CEE, concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità (GU L 378, pag. 58), imponendo l'obbligo di notificare una volta per settimana i nuovi focolai di BSE identificati.
- 7 La decisione della Commissione 9 aprile 1990, 90/200/CEE, che stabilisce requisiti supplementari per taluni tessuti ed organi in relazione alla BSE (GU L 105, pag. 24), ha introdotto una serie di misure destinate a limitare gli scambi intracomunitari tra il Regno Unito e gli altri Stati membri di taluni tessuti ed organi — cervello, midollo spinale, tonsille, timo, milza e intestino — provenienti da animali della specie bovina, in particolare dei tessuti ed organi provenienti da bovini di età superiore a sei mesi al momento della macellazione. Con la detta decisione è stata vietata anche l'esportazione fuori dal Regno Unito di altri tessuti ed organi non destinati al consumo umano e si è disposto che qualsiasi bovino presentante i sintomi clinici della BSE doveva essere abbattuto e che il suo cervello doveva essere esaminato al fine di evidenziare il morbo. Qualora la BSE fosse confermata, la decisione imponeva la distruzione della carcassa e delle frattaglie dell'animale. La decisione della Commissione 14 maggio 1992, 92/290/CEE, recante misure di protezione contro la BSE nel Regno Unito relativamente agli embrioni di bovini (GU L 152, pag. 37), ha imposto a tutti gli Stati membri di non spedire verso altri Stati membri della Comunità embrioni di specie bovina raccolti da femmine nelle quali fosse confermata o sospettata la presenza della BSE. Per quanto riguarda il Regno Unito,

tale decisione vietava l'esportazione di embrioni provenienti da animali nati prima del 18 luglio 1988 e imponeva l'adozione delle misure necessarie per l'identificazione degli animali donatori.

- 8 La decisione della Commissione 27 giugno 1994, 94/381/CE, concernente misure di protezione per quanto riguarda la BSE e la somministrazione, con la dieta, di proteine derivate da mammiferi (GU L 172, pag. 23), ha vietato nell'intera Comunità l'utilizzazione di proteine provenienti da mammiferi nell'alimentazione dei ruminanti; tuttavia, gli Stati membri che fossero in grado di far applicare un sistema atto a distinguere le proteine ricavate da ruminanti da quelle ricavate dai non ruminanti potevano essere autorizzati dalla Commissione a consentire l'alimentazione dei ruminanti con proteine ricavate da altre specie di mammiferi. La decisione della Commissione 27 giugno 1994, 94/382/CEE, sull'ammissione di sistemi alternativi di trattamento termico per la trasformazione di rifiuti di origine animale derivanti da ruminanti, ai fini dell'inattivazione degli agenti dell'encefalopatia spongiforme (GU L 172, pag. 25), ha precisato i metodi di trasformazione dei rifiuti di origine animale che non potevano essere utilizzati per l'alimentazione dei ruminanti in quanto inadatti ad inattivare gli agenti infettivi della BSE, ed ha elencato i prodotti che non sembravano presentare alcun rischio di trasmissione del morbo ed erano dunque esclusi dall'ambito di applicazione delle dette disposizioni — gelatina, cuoi e pelli, ghiandole e organi per uso farmaceutico, sangue e prodotti del sangue, latte, strutto, grassi pressati o fusi e budella.
- 9 La decisione della Commissione 27 luglio 1994, 94/474/CE, che stabilisce misure di protezione contro la BSE ed abroga le decisioni 89/469 e 90/200 (GU L 194, pag. 96), ha portato da due a sei anni il periodo durante il quale non dovevano risultare confermati casi di BSE nell'azienda in cui i bovini erano stati allevati, affinché fosse permessa l'esportazione di carni fresche di tali animali dal Regno Unito verso altri Stati membri della Comunità. La detta decisione ha inoltre vietato l'esportazione dal Regno Unito di tutti i materiali e prodotti, rientranti nella decisione 94/382, fabbricati prima del 1° gennaio 1995.

- 10 Il 20 marzo 1996 lo Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (in prosieguo: il «SEAC»), organismo scientifico indipendente con funzioni di consulenza del governo del Regno Unito in materia di BSE, ha emesso un comunicato, nel quale venivano riferiti dieci casi di una variante del morbo di Creutzfeldt-Jakob — malattia neurologica mortale che colpisce l'uomo — diagnosticati in persone di età non superiore a 42 anni e si precisava che, «pur non esistendo alcuna prova diretta di un collegamento (...), la spiegazione [a quella data] più verosimile [era] che tali casi [fossero] collegati a un'esposizione alla BSE prima dell'introduzione, nel 1989, del divieto concernente talune frattaglie specifiche di carni bovine».
- 11 Lo stesso giorno, il Ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione del Regno Unito ha adottato la decisione di vietare, da un lato, la vendita e la fornitura di farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi, nonché il loro uso nei mangimi destinati agli animali d'allevamento, ivi compresi il pollame, i cavalli e i pesci d'allevamento, e, dall'altro, la vendita di carni provenienti da bovini di età superiore a 30 mesi destinate al consumo umano. Contemporaneamente, un certo numero di Stati membri e di paesi terzi ha adottato provvedimenti volti a vietare l'importazione di bovini o di carni bovine provenienti dal Regno Unito o, nel caso dei provvedimenti adottati da alcuni paesi terzi, dall'Unione europea.
- 12 Il 22 marzo 1996 il comitato scientifico veterinario dell'Unione europea (in prosieguo: il «CSV») 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, il CSV ha raccomandato che i provvedimenti adottati dal Regno Unito, relativi al disossamento delle carcasse di bovini di età superiore a 30 mesi in stabilimenti autorizzati, venissero attuati nell'ambito degli scambi intracomunitari e che la Comunità adottasse i provvedimenti adeguati in materia di divieto di uso di farine di carne e di ossa nei mangimi degli animali.
- 13 Il 27 marzo 1996 la Commissione ha adottato la decisione 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro la BSE (GU L 78, pag. 47), vietando, 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 gli altri Stati membri e i paesi terzi. La detta decisione imponeva in particolare che il Regno Unito non spedisce dal proprio territorio, in primo luogo, bovini vivi ovvero sperma o embrioni dei medesimi, in secondo luogo, carni della specie bovina macellate nel Regno Unito, in terzo luogo, prodotti ottenuti da animali della specie bovina macellati nel Regno Unito, idonei ad entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché i prodotti destinati ad uso medico, cosmetico o farmaceutico e, in quarto luogo, le farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi. Il Regno Unito era tenuto a trasmettere ogni due settimane alla Commissione un rapporto sull'applicazione delle misure adottate in materia di protezione contro la BSE. Infine, il Regno Unito era invitato a presentare nuove proposte di lotta contro la BSE nel suo territorio, mentre la decisione 96/239 avrebbe dovuto essere riveduta dopo un esame di tutti gli elementi da essa menzionati.

- 14 Il 26 aprile 1996 il CSV ha formulato un parere secondo cui lo sperma bovino non presentava rischi di trasmissione della BSE, e nel quale si è dichiarato favorevole alle misure adottate con la decisione 92/290, in attesa della conclusione degli studi scientifici dedicati alla trasmissibilità del morbo attraverso gli embrioni, ed ha precisato i metodi di fabbricazione che dovevano essere utilizzati per il trattamento della gelatina e del sego. L'11 giugno 1996 la Commissione ha adottato, segnatamente sulla base del detto parere, la decisione 96/362/CE, recante modifica della decisione 96/239 (GU L 139, pag. 17), che abroga il divieto di esportare dal Regno Unito lo sperma bovino e altri prodotti come la gelatina, il difosfato di calcio, gli amminoacidi e i peptidi, il sego, i prodotti del sego o i suoi derivati, purché essi fossero stati ottenuti con i metodi descritti nell'allegato alla detta decisione, in stabilimenti sottoposti a controllo veterinario ufficiale.
- 15 Il 4 luglio 1996 la Spagna ha vietato l'ingresso nel proprio territorio di taluni organi e materiali a rischio ricavati dai bovini di provenienza dalla Francia, dall'Irlanda, dal Portogallo e dalla Svizzera, ed ha imposto la distruzione dei tessuti di bovini abbattuti in Spagna e provenienti dai detti paesi. Il 9 ottobre 1996 tale provvedimento è stato esteso ad alcuni organi degli ovini e caprini provenienti dai paesi sopra menzionati e dal Regno Unito, tenuto conto che quest'ultimo non era stato incluso nell'elenco iniziale a motivo delle misure previste dalla decisione 96/239.

- 16 La decisione della Commissione 18 luglio 1996, 96/449/CE, relativa all'ammissione di sistemi alternativi di trattamento termico per la trasformazione di rifiuti di origine animale, ai fini dell'inattivazione degli agenti della BSE (GU L 184, pag. 43), ha sostituito la citata decisione 94/382 ed ha stabilito, con effetto al 1° aprile 1997, alcuni parametri minimi per la trasformazione dei rifiuti di animali. Con la sua decisione 21 ottobre 1997, 97/735/CE, relativa a talune misure di protezione per quanto concerne gli scambi di alcuni tipi di rifiuti animali di mammiferi (GU L 294, pag. 7), la Commissione ha vietato la spedizione verso altri Stati membri e verso paesi terzi di farine di carne e di ossa di mammiferi non prodotte secondo il sistema prescritto dalla decisione 96/449.
- 17 Il 18 luglio 1996 il Parlamento europeo ha costituito una commissione temporanea d'inchiesta sulla BSE. Il 7 febbraio 1997 tale commissione ha adottato una Relazione sugli addebiti di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario in materia di BSE, fatte salve le competenze dei giudici comunitari e nazionali (in prosieguo: la «relazione della commissione d'inchiesta»). Tale relazione rilevava una cattiva gestione della crisi della BSE da parte della Commissione, del Consiglio e delle autorità del Regno Unito e criticava il funzionamento dei comitati comunitari incaricati delle questioni veterinarie e sanitarie. Il 19 febbraio 1997 il Parlamento ha adottato una risoluzione sulle conclusioni della commissione temporanea d'inchiesta, approvando la detta relazione e affidando alla Commissione, al Consiglio e ai governi degli Stati membri il compito di adottare le misure necessarie per attuare le sue raccomandazioni.
- 18 La decisione della Commissione 30 luglio 1997, 97/534/CE, sul divieto di utilizzare materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili (GU L 216, pag. 95), ha vietato qualsiasi utilizzo dei cosiddetti «materiali specifici a rischio» (in prosieguo: gli «MSR»), vale dire, in primo luogo, il cranio, compresi il cervello e gli occhi, le tonsille e il midollo spinale di bovini di età superiore ai dodici mesi e di ovini e caprini di età superiore ai dodici mesi o ai quali fosse spuntato un dente incisivo permanente, e, in secondo luogo, la milza di ovini e caprini. Sin dall'entrata in vigore della detta decisione, era vietata qualsiasi utilizzazione di MSR, nonché l'utilizzazione della colonna vertebrale di bovini, ovini e caprini per la produzione di carni separate meccanicamente. Inoltre, gli MSR dovevano costituire

l'oggetto di un trattamento specifico per la loro distruzione e dovevano essere inceneriti, salve le misure ulteriori adottate dagli Stati membri per gli animali macellati nel proprio territorio. La data inizialmente prevista per l'entrata in vigore della detta decisione, ossia il 1° gennaio 1998, è stata successivamente rinviata al 30 giugno 2000. Tuttavia, il 29 giugno 2000 la Commissione ha adottato la decisione 2000/418/CE, che disciplina l'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili e modifica la decisione 94/474 (GU L 158, pag. 76), che ha abrogato e sostituito la decisione 97/534.

- 19 Il 16 marzo 1998 il Consiglio ha adottato la decisione 98/256/CE, che stabilisce misure d'emergenza in materia di protezione contro la BSE, modifica la decisione 94/474 e abroga la decisione 96/239 (GU L 113, pag. 32), attenuando il divieto di esportazione dall'Irlanda del Nord di talune carni e prodotti a base di carne bovina, in conformità di un programma fondato sulla certificazione delle mandrie (Export Certified Herds Scheme). Tale decisione ha in particolare tolto il divieto di spedizione verso gli altri Stati membri e di esportazione verso i paesi terzi di carne bovina disossata e di prodotti a base di carne bovina provenienti da animali nati e allevati in Irlanda del Nord originari di mandrie certificate esenti da BSE e abbattuti in Irlanda del Nord in macelli utilizzati esclusivamente a tale scopo. Le carni dovevano essere disossate in laboratori di sezionamento e immagazzinate in impianti frigoriferi in Irlanda del Nord, utilizzati esclusivamente per i prodotti provenienti dai detti macelli. Successivamente, la decisione della Commissione 29 maggio 1998, 98/351/CE (GU L 157, pag. 110), ha fissato il 1° giugno 1998 quale data a partire dalla quale potevano avere inizio le spedizioni dall'Irlanda del Nord.

- 20 Il 25 novembre 1998 la Commissione ha adottato la decisione 98/692/CE, riguardo a talune misure di emergenza in materia di protezione contro la BSE (GU L 328, pag. 28), che ha modificato la decisione 98/256 ed ha attenuato il divieto di esportazione dal Regno Unito di alcuni prodotti, sulla base del principio dell'autorizzazione della spedizione nell'ambito di un regime di esportazione basato sulla data (Date-Based Export Scheme o DBES). Si trattava in particolare dei seguenti prodotti: carni fresche, carni macinate e preparazioni di carni, prodotti a base di carne e alimenti destinati a carnivori domestici, ricavati da bovini nati e allevati nel Regno Unito e macellati in tale paese in stabilimenti non utilizzati per

l'abbattimento di bovini inidonei. Un animale di specie bovina era idoneo ai sensi del DBES se era nato ed era stato allevato nel Regno Unito e se, al momento dell'abbattimento, risultava soddisfatto un certo numero di condizioni — in particolare, l'animale doveva poter essere identificato, e doveva essere possibile risalire alla sua fattrice e alla sua mandria di origine; l'animale doveva avere un'età superiore a sei mesi ma inferiore a 30 mesi; la madre dell'animale doveva aver vissuto per almeno sei mesi dopo la nascita di quest'ultimo, non avere sviluppato la BSE e non essere sospettata di aver contratto tale patologia. Se un animale presentato al macello non era conforme a tali requisiti, doveva essere automaticamente rifiutato e, nel caso in cui l'esportazione avesse già avuto luogo, l'autorità competente del luogo di destinazione doveva esserne informata. Inoltre, l'abbattimento di animali idonei doveva essere effettuato in macelli non utilizzati per l'abbattimento di animali della specie bovina che non erano idonei. La data a partire dalla quale potevano iniziare le spedizioni dei detti prodotti è stata fissata al 1° agosto 1999 dalla decisione della Commissione 23 luglio 1999, 1999/514/CE (GU L 195, pag. 42).

- 21 La decisione 2000/418 ha infine disciplinato l'impiego degli MSR, definendo i materiali di bovini, ovini e caprini che dovevano essere prelevati e distrutti dopo il 1° ottobre 2000, in base ad una procedura specifica, destinata a garantire la non trasmissibilità della BSE. Tale decisione ha altresì vietato l'utilizzazione delle ossa della testa e della colonna vertebrale di tali animali in taluni casi e l'impiego di alcuni metodi di macellazione.
- 22 Tra il novembre e il dicembre 2000 si è verificata una recrudescenza multipla di casi di BSE in vari Stati membri. Il 22 novembre 2000 è apparso il primo caso di mucca pazza in Spagna. Nel novembre 2001 la Spagna contava 73 casi diagnosticati di BSE.
- 23 Il 4 dicembre 2000 il Consiglio ha adottato la decisione 2000/766/CE, relativa a talune misure di protezione nei confronti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e alla somministrazione di proteine animali nell'alimentazione degli animali (GU L 306, pag. 32), la quale è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 ed imponeva agli Stati membri il divieto di utilizzare proteine animali trasformate nei

mangimi degli animali d'allevamento tenuti, ingrassati o allevati per la produzione di alimenti. Inoltre, gli Stati membri dovevano vietare l'immissione sul mercato, il commercio, l'importazione da paesi terzi e l'esportazione verso paesi terzi di proteine animali destinate all'alimentazione di animali da allevamento, e dovevano altresì procedere al ritiro di tali proteine dal mercato, dai canali di distribuzione e dagli impianti di magazzinaggio situati nelle aziende.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 24 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 7 dicembre 2001, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 25 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 27 febbraio 2002, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a norma dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale. Con ordinanza del Tribunale (Quinta Sezione) 27 giugno 2002, l'eccezione di irricevibilità è stata rinviata al merito.
- 26 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha posto vari quesiti al Consiglio ed alla Commissione. Le parti convenute hanno ottemperato alle richieste entro il termine impartito.
- 27 Le parti hanno esposto le loro difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza pubblica del 15 febbraio 2006.

28 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso ricevibile;

- dichiarare che il Consiglio e la Commissione hanno agito in maniera illecita e sono perciò responsabili, ai sensi dell'art. 288 CE, della diffusione nel territorio dell'Unione europea della crisi della BSE e dunque dei danni indicati nell'atto introduttivo del ricorso;

- condannare in solido il Consiglio e la Commissione a risarcire i danni patrimoniali causati ai ricorrenti, quantificati in EUR 19 438 372,69, nonché il danno morale subito, stimato in misura pari al 15 % dell'importo suddetto, ossia EUR 2 915 755,80;

- condannare il Consiglio e la Commissione alle spese.

29 Il Consiglio e la Commissione concludono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;

- in ogni caso, respingere il ricorso perché infondato;

- condannare i ricorrenti alle spese.

Sulla ricevibilità

- 30 Il Consiglio e la Commissione, parti convenute, fanno valere tre motivi di irricevibilità. Il primo motivo riguarda la non conformità dell'atto introduttivo alle prescrizioni dell'art. 44, nn. 1, lett. a), e 5, del regolamento di procedura, a motivo di vizi di forma attinenti all'identificazione dei ricorrenti. Il secondo motivo è relativo alla non conformità dell'atto introduttivo alle prescrizioni dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, a causa della mancanza di una precisa enunciazione degli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso. Il terzo motivo attiene al difetto di interesse ad agire dell'Unió de Pagesos e della COAG.

Sul primo motivo di irricevibilità, attinente a vizi di forma relativi all'identificazione dei ricorrenti

Argomenti delle parti

- 31 In primo luogo, la Commissione rileva come l'atto introduttivo non indichi il domicilio dei ricorrenti. Orbene, a mente dell'art. 44, nn. 1, lett. a), e 6, del regolamento di procedura, tale mancanza costituirebbe una violazione delle forme prescritte ad substantiam e non potrebbe essere regolarizzata.
- 32 I ricorrenti replicano che i loro domicili sono indicati nelle tabelle accluse all'atto introduttivo come allegato separato. Ad ogni modo, l'identificazione del domicilio non sarebbe una condizione essenziale atta a determinare l'irricevibilità del ricorso e potrebbe essere oggetto di regolarizzazione.

33 In secondo luogo, le parti convenute sostengono che l'atto introduttivo non identifica correttamente le persone giuridiche che compaiono tra i ricorrenti. In particolare, in contrasto con quanto prescritto dall'art. 44, n. 5, del regolamento di procedura, alcune delle persone giuridiche ricorrenti non avrebbero allegato il loro statuto, ed altre non avrebbero esibito la prova che il mandato all'avvocato è stato regolarmente conferito da un rappresentante a ciò legittimato. Infine, il Consiglio fa osservare come alcuni ricorrenti non abbiano presentato le procure a favore degli avvocati firmatari dell'atto introduttivo.

34 I ricorrenti fanno osservare che, ai sensi dell'art. 44, n. 5, lett. a), del regolamento di procedura, la presentazione dello statuto delle persone giuridiche è soltanto uno dei mezzi possibili per provare l'esistenza giuridica di queste ultime, fermo restando che sono ammissibili anche altre modalità di prova. Orbene, le fatture originali allegate all'atto introduttivo, nelle quali sarebbero indicati l'identità, il numero di identificazione fiscale e il domicilio di ciascun ricorrente, proverebbero sufficientemente l'esistenza delle persone giuridiche in questione. In ogni caso, i ricorrenti avrebbero prodotto in allegato alle loro osservazioni sull'eccezione di irricevibilità le copie conformi degli atti costitutivi e degli statuti di tali persone giuridiche. Quanto alla presunta mancanza, per talune società, di un mandato regolarmente conferito, i ricorrenti sostengono che, in vari casi, la prova della legittimazione dei firmatari del mandato è contenuta nel fascicolo, risultando dagli atti e dai contratti costitutivi delle società forniti. Per le società mancanti, i ricorrenti avrebbero prodotto, durante la fase scritta del procedimento, la prova della regolarità del mandato conferito agli avvocati da un rappresentante a ciò legittimato.

35 In terzo luogo, la Commissione fa valere che, in assenza dei loro statuti, non è possibile verificare l'oggetto sociale di alcune persone giuridiche che compaiono come ricorrenti. Ad ogni modo, le ragioni sociali di alcune persone giuridiche ricorrenti non presenterebbero alcuna relazione apparente con le attività di allevamento. Orbene, le società non esercitanti attività di produzione o di vendita di carne bovina non sarebbero titolari di un interesse ad agire nella presente causa.

- 36 I ricorrenti fanno valere che il regolamento di procedura non impone l'identificazione dell'oggetto sociale di un ricorrente. In ogni caso, risulterebbe incontestabilmente dai loro statuti che tutte le persone giuridiche ricorrenti esercitano un'attività connessa all'agricoltura. Esse pertanto sarebbero titolari di un interesse ad agire nell'ambito della presente procedura di ricorso.

Giudizio del Tribunale

- 37 Quanto, in primo luogo, alla censura relativa alla mancata indicazione dei domicili dei ricorrenti, è importante osservare come l'art. 44, n. 1, lett. a), del regolamento di procedura stabilisca che l'atto introduttivo del ricorso deve contenere i nomi e i domicili dei ricorrenti. Orbene, nel caso di specie, se è vero che i domicili dei ricorrenti non compaiono nell'atto introduttivo vero e proprio, nondimeno essi figurano nei documenti acclusi in allegato a quest'ultimo. Per giunta, occorre notare che i ricorrenti hanno prodotto, in allegato alle loro osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, un elenco dei loro domicili. Tale censura deve dunque essere respinta.
- 38 In secondo luogo, quanto alla censura relativa alla mancanza degli statuti delle società ricorrenti, all'irregolarità delle procure e all'assenza dei mandati agli avvocati, occorre rilevare come l'art. 44, n. 5, lett. a) e b), del regolamento di procedura stabilisca che il ricorrente, ove sia una persona giuridica di diritto privato, deve allegare al ricorso, da un lato, il proprio statuto o un estratto recente del registro delle imprese o un estratto recente del registro delle associazioni o qualsiasi altra prova della sua esistenza giuridica, e, dall'altro, la prova che il mandato all'avvocato è stato regolarmente conferito da un rappresentante a ciò legittimato. Tuttavia, l'art. 44, n. 6, dispone che, se il ricorso non soddisfa le condizioni suddette, il ricorrente può procedere alla sua successiva regolarizzazione, presentando i documenti mancanti. Orbene, il Tribunale constata che, nel caso di specie, i ricorrenti hanno fornito nel corso del procedimento le procure, gli statuti e i mandati che inizialmente non erano stati allegati al loro ricorso. Tale censura deve dunque essere respinta.

- 39 In terzo luogo, per quanto riguarda la censura relativa al fatto che alcune persone giuridiche non hanno indicato il loro oggetto sociale e che la denominazione sociale di alcune di esse non avrebbe alcuna relazione apparente con attività di produzione e di vendita di carne bovina, occorre notare come l'art. 44, n. 5, del regolamento di procedura si limiti a esigere dalle persone giuridiche soltanto la prova della loro esistenza giuridica. Nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni, l'interesse ad agire di una persona giuridica dipende, più che dalle disposizioni del suo statuto relative al suo oggetto sociale, dalle reali attività da essa esercitate nonché, più in particolare, dai presunti danni da essa subiti in ragione di tali attività. Orbene, nel caso di specie, i ricorrenti hanno esibito fatture relative alle loro attività nel settore dell'allevamento bovino, al fine di giustificare la natura e l'entità del danno individualmente subito da ciascuno di essi. Pertanto, è stata fornita la prova del fatto che le persone giuridiche ricorrenti operavano in tale settore. Di conseguenza, anche tale censura deve essere respinta.
- 40 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre respingere tale motivo di irricevibilità.

Sul secondo motivo di irricevibilità, relativo all'assenza di una precisa enunciazione degli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso

Argomenti delle parti

- 41 La Commissione ricorda che, ai sensi dell'art. 21 dello Statuto della Corte di giustizia e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Essa evidenzia che non soddisfa tali requisiti un atto introduttivo inteso ad ottenere il risarcimento dei danni cagionati da un'istituzione comunitaria il quale non contenga il benché minimo elemento relativamente alla natura del danno lamentato ed al modo in cui il danno eventualmente subito sarebbe stato originato dal comportamento censurato dell'istituzione convenuta (ordinanza del Tribunale 21 novembre 1996, causa T-53/96, Syndicat des producteurs de viandes bovines e a./Commissione, Racc. pag. II-1579, punto 23).

- 42 Orbene, nel caso di specie, l'atto introduttivo non illustrerebbe con la dovuta chiarezza i comportamenti asseritamente illeciti delle istituzioni convenute e non indicherebbe il motivo di tale illiceità. L'atto introduttivo neppure preciserebbe le disposizioni comunitarie dalle quali risulterebbe l'obbligo di agire delle istituzioni del quale i ricorrenti deducono la violazione. In definitiva, le parti convenute ignorerebbero quali siano esattamente le azioni od omissioni illecite che vengono loro addebitate e si troverebbero dunque nell'incapacità di articolare correttamente la propria difesa. Allo stesso modo, anche il nesso di causalità tra il comportamento asseritamente illecito e il danno lamentato non sarebbe stato sufficientemente precisato. Infatti, l'atto introduttivo non preciserebbe quali provvedimenti comunitari avrebbero provocato la comparsa della BSE in Spagna, non identificerebbe i prodotti o le materie la cui commercializzazione avrebbe provocato la comparsa del morbo e non specificerebbe la supposta relazione tra la vendita di tali prodotti e la normativa comunitaria che ne avrebbe autorizzato l'importazione o la commercializzazione.
- 43 I ricorrenti sostengono che l'atto introduttivo consente di identificare l'oggetto della controversia e i motivi e gli elementi di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso. L'atto suddetto conterrebbe infatti una tabella che elenca le azioni e le omissioni addebitate alle istituzioni e denunciate come causa di danno per gli allevatori. Del pari, la reale consistenza del danno subito sarebbe debitamente provata dalle fatture prodotte.

Giudizio del Tribunale

- 44 Ai sensi dell'art. 21 dello Statuto della Corte di giustizia nonché dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia considerato ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo dell'atto introduttivo stesso (ordinanze del Tribunale 29 novembre 1993, causa T-56/92, Koelman/Commissione, Racc. pag. II-1267, punto 21, e 14 maggio 1998, causa

T-262/97, Goldstein/Commissione, Racc. pag. II-2175, punto 21). Risulta da una costante giurisprudenza che, per soddisfare tali requisiti, l'atto di ricorso diretto ad ottenere il risarcimento dei danni causati da un'istituzione comunitaria deve indicare gli elementi che consentono di individuare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per cui questi ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento ed il danno che afferma di aver subito, nonché la natura e l'entità di tale danno (sentenza del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-961, punto 107, e ordinanza Syndicat des producteurs de viande bovine e a./Commissione, cit., punto 22).

- 45 Orbene, nel caso di specie, l'atto introduttivo soddisfa i requisiti sopra indicati. Infatti, in primo luogo, esso identifica le azioni e le omissioni addebitate alle istituzioni convenute, nonché le disposizioni e i principi che sarebbero stati violati da queste ultime. In secondo luogo, l'atto introduttivo specifica la natura e l'entità del danno asseritamente subito dai ricorrenti, provvedendo a quantificarlo per ciascuno di essi. Infine, in terzo luogo, i ricorrenti espongono le ragioni per le quali ritengono che esista un nesso di causalità tra i comportamenti addebitati al Consiglio e alla Commissione e i danni che essi affermano di aver subito.
- 46 Pertanto, occorre concludere che le condizioni fissate dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura risultano soddisfatte nel caso di specie.
- 47 Di conseguenza, occorre respingere tale motivo di irricevibilità.

Sul terzo motivo di irricevibilità, relativo al difetto di interesse ad agire in capo all'Unió de pagesos ed alla COAG

- 48 Il Consiglio contesta la posizione procedurale dell'Unió de Pagesos e della COAG, la quale consisterebbe nel «sostenere» i ricorrenti. Ai sensi del regolamento di

procedura, il solo modo perché una persona o un'associazione possa sostenere le pretese dei ricorrenti sarebbe l'istanza di intervento. Orbene, le due dette organizzazioni professionali non avrebbero presentato un'istanza siffatta. La Commissione afferma a sua volta di ignorare la portata che i ricorrenti intendono attribuire all'intervento dell'Unió de Pagesos e della COAG nel presente procedimento. Essa ad ogni modo contesta l'interesse ad agire di tali due organizzazioni di categoria, in quanto esse non avrebbero dimostrato di agire in nome dei loro affiliati.

- 49 I ricorrenti fanno valere che l'interesse ad agire dell'Unió de Pagesos e della COAG deriva dal danno subito da queste due organizzazioni, il quale è costituito dalla somma di tutti i danni subiti dai loro affiliati e dal danno morale da esse subito personalmente. L'Unió de Pagesos e la COAG cercherebbero di ottenere non una riparazione pecuniaria, bensì un risarcimento morale, e precisamente quello di veder constatata l'azione insufficiente delle istituzioni comunitarie nella gestione della crisi della BSE. La loro comparsa in giudizio non avrebbe altro scopo che quello di sostenere i loro affiliati.
- 50 All'udienza, l'Unió de Pagesos e la COAG hanno precisato che intendevano prendere parte al presente procedimento in qualità di intervenienti. Il Tribunale ricorda che, ai sensi degli artt. 115 e 116 del regolamento di procedura, letti in combinato disposto con l'art. 40 dello Statuto della Corte, qualsiasi persona o associazione che desideri intervenire in una controversia pendente dinanzi al Tribunale deve presentare un'istanza di intervento mediante atto separato.
- 51 Nel caso di specie, l'Unió de Pagesos e la COAG non hanno adempiuto tale formalità. Pertanto, il Tribunale non può riconoscere loro la qualità di parti intervenienti ai fini del presente procedimento.
- 52 Il Tribunale rileva inoltre che un diritto di azione ex art. 288 CE può essere riconosciuto in capo ad associazioni professionali solo qualora esse possano far

valere in giudizio o un interesse proprio, distinto da quello degli associati, o un diritto al risarcimento che sia stato loro ceduto da terzi (sentenza del Tribunale 30 settembre 1998, causa T-149/96, Coldiretti e a./Commissione, Racc. pag. II-3841, punto 57; v. anche, in tal senso, sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punti 76 e 77).

- 53 Nel caso di specie, da un lato, l'Unió de Pagesos e la COAG non fanno valere una cessione di diritti o un esplicito mandato che le autorizzi a presentare una domanda di risarcimento dei danni subiti dai loro associati. Dall'altro lato, tali organizzazioni precisano che non mirano ad ottenere un risarcimento pecuniario, bensì che il danno da esse subito è costituito dalla somma di tutti i danni sofferti dai loro affiliati e dal danno morale subito da esse organizzazioni in quanto tali. Tale presunto danno morale personalmente sofferto dalle dette associazioni non è tuttavia suffragato da alcun elemento.
- 54 Ne consegue che l'Unió de Pagesos e la COAG non sono titolari di alcun interesse ad agire nel caso di specie.
- 55 Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto perché irricevibile per quanto riguarda le due dette organizzazioni professionali agricole.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 56 I ricorrenti fanno valere che i presupposti per il sorgere di un diritto al risarcimento sulla base della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie ai sensi

dell'art. 288 CE — vale dire l'esistenza di un atto illecito o di un comportamento illegittimo imputabile ad un'istituzione comunitaria, la sussistenza di un danno reale ed il ricorrere di un nesso di causalità tra l'atto illecito ed il danno lamentato — risultano soddisfatti nel caso di specie. I ricorrenti ribadiscono che il Consiglio e la Commissione hanno adottato, tra il 1990 e il 2000, norme e provvedimenti insufficienti, erronei, inadeguati e tardivi per far fronte al morbo della BSE e che, per tale motivo, le dette istituzioni sono responsabili della propagazione di tale morbo in vari Stati membri, tra i quali la Spagna, ciò che avrebbe provocato danni assai ingenti per i ricorrenti, segnatamente a motivo del crollo dei consumi di carne bovina e del ribasso dei prezzi di quest'ultima nel detto paese.

- 57 Le parti convenute sostengono che il loro comportamento riguardo alla BSE non è mai stato illecito e che comunque non esiste alcun nesso di causalità tra tale comportamento e il danno lamentato.

1. Sull'esistenza di un comportamento illegittimo del Consiglio e della Commissione

- 58 I ricorrenti ribadiscono che le istituzioni convenute hanno violato la normativa comunitaria in materia di tutela della salute animale e della sanità pubblica, nonché i principi di buona amministrazione, di legittimo affidamento e di precauzione, i quali costituirebbero norme giuridiche superiori che tutelano i singoli. Essi fanno osservare che le omissioni delle dette istituzioni possono far sorgere la responsabilità della Comunità qualora le istituzioni stesse abbiano violato un obbligo giuridico di agire scaturente da una disposizione comunitaria (sentenza del Tribunale 6 luglio 1995, causa T-572/93, Odigitria/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2025, punto 35).

- 59 Le parti convenute rilevano che il comportamento illecito loro addebitato dai ricorrenti attiene all'esercizio della loro attività normativa, nell'ambito della quale la

responsabilità della Comunità può sorgere soltanto in casi eccezionali (sentenza della Corte 4 ottobre 1979, causa 238/78, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 2955, punto 9) ed in presenza di una norma giuridica superiore posta a tutela dei singoli (sentenza *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, cit., punto 81). Esse osservano che, nel caso in cui le istituzioni godano di un ampio potere discrezionale ai fini dell'adozione di un atto normativo, l'insorgere della responsabilità della Comunità esige, inoltre, che la violazione sia qualificata, vale a dire che essa presenti carattere grave e manifesto (sentenza della Corte 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 6). Sarebbe dunque necessario che l'istituzione in questione abbia ecceduto in modo grave i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (sentenza della Corte 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885, punto 12). La prova di tale illiceità dovrebbe essere fornita dai ricorrenti (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punti 43 e 44). Orbene, il Consiglio e la Commissione non avrebbero commesso alcun atto illecito nell'ambito della lotta contro la BSE.

— Sulla violazione della normativa comunitaria in materia di tutela della salute animale e della sanità pubblica

60 I ricorrenti fanno valere che il Consiglio e la Commissione disponevano, al momento della comparsa della BSE, di una base giuridica sufficiente per adottare i provvedimenti giuridici necessari per impedire la propagazione del morbo. Essi menzionano, in primo luogo, le competenze in materia di tutela della salute animale, previste dagli artt. 32 CE e segg., riguardanti la politica agricola comune, e dai regolamenti che hanno istituito le OCM nel settore dei suini e dei bovini. I ricorrenti fanno altresì riferimento all'art. 100 del Trattato CE (diventato art. 94 CE), base giuridica generale che consente di adottare le direttive necessarie per il buon funzionamento del mercato comune. Inoltre, la direttiva 89/662 imporrebbe alla Commissione un obbligo di monitoraggio dei programmi di controllo istituiti dalle autorità nazionali, nonché l'esecuzione di verifiche in loco per assicurarsi dell'efficacia di tali controlli. I ricorrenti invocano, in secondo luogo, le competenze comunitarie in materia di sanità pubblica, espressamente riconosciute dal Trattato

di Maastricht ed ampliate dal Trattato di Amsterdam (art. 152 CE). La tutela della sanità pubblica costituirebbe un interesse pubblico inderogabile e dovrebbe assumere un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni di ordine economico (ordinanza della Corte 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-3903, punti 91-93, e sentenza della Corte 17 luglio 1997, causa C-183/95, Affish, Racc. pag. I-4315, punti 43 e 57).

61 I ricorrenti sostengono che la Commissione e il Consiglio hanno violato la normativa comunitaria in materia di salute animale e di sanità pubblica. A sostegno di tale tesi, i ricorrenti fanno valere la relazione della commissione di inchiesta, nella quale il Parlamento ha concluso affermando la responsabilità del Consiglio e della Commissione nella crisi della BSE. Per quanto riguarda in particolare la Commissione, la relazione suddetta conterrebbe i seguenti addebiti: la sospensione delle missioni ispettive veterinarie nel Regno Unito tra il 1990 e il 1994; il mancato coordinamento tra le diverse direzioni generali competenti; la mancanza di trasparenza nel funzionamento del CSV, posto che il sottocomitato BSE di quest'ultimo è stato quasi sempre presieduto da un membro di nazionalità britannica e composto da numerosi scienziati di tale nazionalità; il fatto di non aver garantito una corretta esecuzione dei controlli veterinari né rispettato gli obblighi previsti dalla direttiva 89/662, nonché la tardività e l'inefficacia della normativa adottata in materia di farine di carne e di ossa. I ricorrenti precisano che il ricorso è diretto contro il Consiglio e la Commissione in quanto le competenze da esercitare per far fronte alla crisi della BSE erano suddivise tra queste due istituzioni. Il comportamento addebitato al Consiglio consisterebbe in particolare nel non aver dato attuazione né all'art. 152, n. 4, lett. b) e c), CE, né alle disposizioni della direttiva 89/662, nonché nell'aver adottato la decisione 98/256, che ha tolto l'embargo imposto sul Regno Unito. Quanto alla Commissione, le verrebbe mosso in particolare l'addebito di non avere esercitato le competenze di esecuzione, di vigilanza e di controllo previste dalle direttive 89/662 e 90/425.

62 Le parti convenute fanno valere che esse hanno sempre agito nel rigoroso rispetto della legalità e con risolutezza, entro i limiti delle loro rispettive competenze e adattando la loro azione alle conoscenze scientifiche disponibili in merito all'epizootia ed alle sue conseguenze per la sanità pubblica e la salute animale. Le dette parti convenute fanno osservare come esse dispongano di un ampio potere

discrezionale, tanto in materia di politica agricola comune quanto nell'attuazione dell'art. 152 CE. Per quanto riguarda, più precisamente, la lotta contro la BSE, la giurisprudenza avrebbe riconosciuto che le istituzioni godono di un ampio potere discrezionale quanto all'adozione di misure di salvaguardia (sentenze della Corte 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punti 61 e segg., e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 37).

- 63 Le parti convenute fanno inoltre valere che le loro «omissioni» possono far sorgere la responsabilità della Comunità solo qualora comportino la violazione di un obbligo giuridico di agire risultante da una norma comunitaria (sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-196/99, Area Cova e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3597, punto 84). Orbene, l'art. 152, n. 4, lett. b) e c), CE si limiterebbe a fissare gli obiettivi della Comunità in materia di sanità pubblica, senza concretizzare un obbligo giuridico di agire. Allo stesso modo, le direttive 89/662 e 90/425 attribuirebbero agli Stati membri, a titolo principale, la responsabilità dei controlli di polizia sanitaria e della verifica dei prodotti animali (ordinanza Regno Unito/Commissione, cit., punti 53 e 54), conferendo alla Commissione soltanto poteri di vigilanza. Infatti, la responsabilità del controllo effettivo dell'applicazione della normativa comunitaria incomberebbe agli Stati membri, laddove il ruolo della Commissione consisterebbe essenzialmente nel verificare che le autorità nazionali si conformino a tale obbligo, così come sarebbe stato sottolineato dalla relazione consolidata finale del 20 ottobre 1997 presentata alla commissione temporanea di inchiesta del Parlamento [COM(97) 509 def., pag. 5].
- 64 I ricorrenti precisano le loro censure quanto al comportamento delle istituzioni distinguendo tre grandi periodi. Il primo periodo andrebbe dalla scoperta della BSE, alla metà degli anni Ottanta, fino al 1994, momento in cui la Commissione, vietando l'impiego delle farine di origine animale, avrebbe affrontato per la prima volta le cause del morbo. Tale fase sarebbe caratterizzata dall'inerzia colpevole delle istituzioni comunitarie, tanto a livello legislativo quanto sotto il profilo dei loro obblighi di vigilanza e di controllo. Il secondo periodo si estenderebbe dal 1994 al 1998 e sarebbe segnato da un'azione nettamente insufficiente, tardiva e incoerente della Commissione e del Consiglio per debellare il morbo, posto che tali istituzioni avrebbero adottato misure spesso contraddittorie e in contrasto con i pareri scientifici disponibili. Il terzo periodo andrebbe dal 1998 al 2000 e sarebbe

caratterizzato da un comportamento passivo delle istituzioni e da un allentamento dei controlli e delle verifiche, che avrebbero reso possibile la comparsa massiccia di nuovi casi nel novembre 2000.

- 65 Più precisamente, i ricorrenti sostengono che, sebbene fin dal 1989 la Commissione avesse conoscenza dell'esistenza di numerosi focolai di BSE nel Regno Unito, nonché dei gravi rischi di trasmissione di tale morbo, le istituzioni comunitarie si sono astenute per svariati anni dal prendere le precauzioni necessarie per evitare la propagazione del medesimo. Infatti, tra il 1990 e il 1994, l'attività legislativa comunitaria in materia di BSE sarebbe stata praticamente sospesa, non essendosi svolta in seno al Consiglio alcuna discussione in merito a tale morbo. I ricorrenti addebitano inoltre alla Commissione di aver trascurato le competenze di vigilanza che le incombono per legge e, in particolare, di non aver adottato le misure di salvaguardia e di controllo previste dalle direttive 89/662 e 90/425. Come risulterebbe dalla relazione della commissione d'inchiesta, la Commissione avrebbe persino sospeso durante tale periodo le proprie missioni ispettive veterinarie nel Regno Unito. Infine, varie note interne redatte nel 1990 in seno alla Commissione mostrerebbero come, a quell'epoca, venisse suggerita soltanto una politica di disinformazione.
- 66 La Commissione fa valere che alle istituzioni comunitarie non può essere addebitato un difetto di vigilanza né una violazione degli obblighi giuridici di agire ai quali esse sarebbero asseritamente tenute. La Commissione ricorda che la legittimità di un atto deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenza della Corte 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punto 7). Pertanto, l'adeguatezza delle misure adottate dovrebbe essere valutata alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca in cui esse sono state introdotte. Orbene, a partire dalla pubblicazione, nel febbraio 1989, della «relazione Southwood» che renderebbe conto dei primi casi di BSE nel Regno Unito, le istituzioni comunitarie avrebbero chiesto al CSV ed agli ambienti scientifici di pronunciarsi sui diversi problemi connessi al morbo ed avrebbero finanziato la ricerca in tale settore. Tuttavia, gli scienziati avrebbero ritenuto per lungo tempo che la trasmissione del morbo all'uomo fosse abbastanza improbabile. Sarebbero state le

informazioni pubblicate con il comunicato del SEAC del 20 marzo 1996 a rendere necessaria l'adozione delle misure urgenti costituenti l'oggetto della decisione 96/239.

67 La Commissione fa osservare come, fintanto che la possibilità di trasmissione della BSE all'uomo era una semplice ipotesi scientifica, essa abbia ritenuto che la conciliazione degli interessi degli operatori del settore e di quelli dei consumatori fosse adeguatamente garantita dal divieto di esportare dal Regno Unito bovini vivi di età superiore ai sei mesi e tutta una serie di prodotti idonei a trasmettere il morbo. Inoltre, secondo la Commissione, essa poteva certo, ad alcune condizioni, effettuare delle ispezioni, ma non vi era tenuta. Ad ogni modo, a partire dal 1990, numerose visite d'ispezione sarebbero state realizzate nel Regno Unito.

68 I ricorrenti censurano in modo assai specifico il ritardo fatto segnare dalle istituzioni comunitarie nel divieto di utilizzazione delle farine di carne e di ossa nei mangimi degli animali da allevamento, affermando che tali alimenti costituivano il principale veicolo di trasmissione del morbo. Essi fanno osservare che, nel 1989, il Regno Unito ha vietato l'impiego di tali farine nei mangimi animali, senza però vietarne la produzione o l'esportazione. Le vendite delle farine britanniche ad altri Stati membri sarebbero così passate da 12 500 tonnellate nel 1988 a 25 000 tonnellate nel 1989. Tuttavia, la Commissione avrebbe vietato l'impiego di proteine di mammiferi nei mangimi dei ruminanti soltanto nel luglio 1994, con la decisione 94/381. Tale ritardo spiegherebbe perché i casi di BSE siano diminuiti nel Regno Unito aumentando però negli altri Stati membri. Inoltre, la detta decisione avrebbe vietato unicamente l'impiego di proteine derivate da tessuti di mammiferi nei mangimi dei soli ruminanti. Tale divieto parziale relativo alle farine si sarebbe successivamente rivelato come causa di contaminazioni incrociate e dunque della propagazione del morbo. Il divieto assoluto di impiego di proteine animali nei mangimi degli animali da allevamento sarebbe arrivato soltanto con la decisione 2000/766.

- 69 I ricorrenti constatano inoltre che, pur avendo il Parlamento chiesto, a partire dal 1993, l'applicazione di un determinato procedimento di trasformazione dei rifiuti animali provenienti da mammiferi al fine di garantire l'inattivazione degli agenti della BSE, nulla è stato fatto a questo proposito fino alla decisione 96/449, entrata in vigore il 1° aprile 1997. Infine, i ricorrenti addebitano alle istituzioni comunitarie di aver reagito soltanto troppo tardi alle raccomandazioni del gruppo di esperti riuniti dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nell'aprile 1996 e alle conclusioni del CSV dell'ottobre 1996 in merito alla necessità di eliminare gli MSR da tutte le catene alimentari. Infatti, l'entrata in vigore del divieto di utilizzazione di qualsiasi tipo di MSR, introdotto inizialmente dalla decisione 97/534, sarebbe stata successivamente ritardata dalla Commissione e dal Consiglio di quasi tre anni, avendo tale divieto ricevuto applicazione soltanto a partire dal 1° ottobre 2000, con la decisione 2000/418.
- 70 La Commissione sostiene che i ricorrenti non hanno presentato alcun rapporto scientifico antecedente alla data di adozione delle misure in questione atto a dimostrare che queste ultime fossero inadeguate o insufficienti. Essa precisa che l'adozione della decisione 94/381 era conforme al parere del comitato veterinario permanente, facendo presente che, a quell'epoca, le proteine derivate dai tessuti di ruminanti erano considerate come l'unica fonte potenziale degli agenti della BSE e che dunque la loro esclusione dai mangimi dei ruminanti riduceva al minimo il rischio di infezione. La Commissione aggiunge che la decisione 94/474 ha vietato l'esportazione dal Regno Unito della farina di carne e di ossa contenente proteine di ruminanti non prodotte in conformità delle nuove norme comunitarie. La Commissione riconosce che l'applicazione della normativa in materia di trattamento delle farine di carne e di ossa negli Stati membri è stata inizialmente insoddisfacente, ma fa osservare come questo sia il motivo per il quale essa ha avviato, nel 1997, procedure di infrazione contro dieci Stati membri, tra i quali la Spagna.
- 71 I ricorrenti fanno altresì osservare che l'azione delle istituzioni comunitarie è stata incoerente e contraddittoria. In particolare, l'embargo imposto dalla decisione 96/239 sui bovini e sulle farine di carne e di ossa provenienti dal Regno Unito, che era stato giudicato dalla Corte necessario, appropriato e non sproporzionato (ordinanza Regno Unito/Commissione, cit.), sarebbe stato subito dopo attenuato, in quanto vi sarebbero state introdotte deroghe e sarebbe stato sostituito da misure molto meno rigorose. Infatti, la decisione 96/362 avrebbe tolto il divieto di spedizione di vari prodotti, quali lo sperma, la gelatina, il sego e i prodotti

derivati dal sego. Successivamente, la decisione 98/256 avrebbe, molto sottilmente, comportato la rimozione del divieto di esportazione di prodotti bovini dal Regno Unito, mediante la sostituzione, nel testo applicabile, della frase «il Regno Unito non spedisce dal proprio territorio» con la frase «il Regno Unito provvede affinché non siano spediti dal proprio territorio», laddove quest'ultima formulazione avrebbe carattere assai poco vincolante. In tal modo, la responsabilità della vigilanza sull'esportazione dei prodotti bovini sarebbe stata trasferita nel 1998 dalla Commissione al Regno Unito, ciò che costituirebbe un «abbandono di responsabilità». Infine, l'adozione della decisione 98/692 avrebbe segnato l'ultima fase del processo di rimozione progressiva e condizionata dell'embargo sul Regno Unito.

- 72 La Commissione ribadisce che l'adozione della decisione 96/362 era pienamente giustificata alla luce in particolare dei pareri del CSV in data 9 e 18 aprile 1996. Quanto alla decisione 98/256, le parti convenute fanno valere che tale provvedimento non ha tolto il divieto di esportare i prodotti bovini dal Regno Unito, bensì si è limitato a consentire l'esportazione di taluni prodotti provenienti dall'Irlanda del Nord, subordinandola a condizioni rigorose. La modifica redazionale rilevata dai ricorrenti sarebbe soltanto un miglioramento linguistico, in quanto non è il Regno Unito che «spedisce», bensì i soggetti in esso stabiliti, sicché la portata del divieto rimane la stessa. Gli organi incaricati di applicare tale decisione e gli obblighi di ispezione della Commissione sarebbero rimasti anch'essi immutati. La Commissione aggiunge che la decisione 96/239 era una misura di salvaguardia a carattere transitorio e che la sua revisione era già prevista. Infine, l'adeguatezza della rimozione dell'embargo nella prospettiva della tutela della salute umana sarebbe già stata esaminata dalla Corte nella sentenza 13 dicembre 2001, causa C-1/00, Commissione/Francia (Racc. pag. I-9989), la quale avrebbe concluso che, omettendo di adottare le misure necessarie per conformarsi alle decisioni 98/256 e 1999/514, la Repubblica francese era venuta meno ai propri obblighi.

- 73 I ricorrenti concludono che l'inerzia del Consiglio e della Commissione ha reso possibile la comparsa massiccia, nel novembre 2000, di nuovi casi di BSE. I ricorrenti precisano a questo proposito che la BSE si è diffusa perché, in vari Stati membri (Spagna, Portogallo, Francia), le bestie avevano consumato farine animali provenienti dal Regno Unito. Le conseguenze della forte crisi di fiducia dei

consumatori, iniziata nel novembre e nel dicembre 2000 in vari Stati membri, tra i quali la Spagna, avrebbero alla fine indotto la Commissione e il Consiglio a reagire e ad adottare le misure appropriate, e tra queste in particolare la decisione 2000/766. La Commissione e il Consiglio avrebbero tardato per dodici anni, successivamente al divieto da parte del Regno Unito di impiego di farine di carne nei mangimi di ruminanti, a reagire dinanzi alla gravità della crisi ed alle sue conseguenze.

- 74 La Commissione ritiene che, tenuto conto dell'elevato numero di disposizioni specifiche adottate, non si possa addebitare alle istituzioni di essere rimaste inerti dinanzi al morbo. Tali misure avrebbero in realtà consentito di ridurre la portata e la gravità della crisi.

— Sulla violazione dei principi di buona amministrazione, di legittimo affidamento e di precauzione

- 75 In primo luogo, i ricorrenti fanno valere che la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione. Infatti, facendo prova di un'inspiegabile mancanza di diligenza, la Commissione sarebbe venuta meno all'obbligo di vigilanza che le incombe e, ignorando gli interessi della sanità pubblica a vantaggio della protezione degli interessi economici del Regno Unito, non avrebbe rispettato l'obbligo che le spetta di procedere a un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco. Il principio di buona amministrazione avrebbe in particolare imposto alle istituzioni comunitarie di prendere in considerazione le conseguenze che l'attenuazione delle misure di controllo della BSE introdotte precedentemente poteva avere nel settore dell'allevamento (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 32), ciò che esse avrebbero omesso di fare.

- 76 Le parti convenute sostengono che il principio di buona amministrazione è stato scrupolosamente rispettato nel caso di specie. Esse osservano che, quando il legislatore comunitario deve valutare, nell'emanare una normativa, gli effetti futuri

di quest'ultima e tali effetti non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (sentenze della Corte 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 14, e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 90). Orbene, nel caso di specie, i ricorrenti si limiterebbero a esporre, in modo generico, il loro disaccordo con la ponderazione degli interessi in gioco compiuta dalle istituzioni comunitarie, senza però dimostrare che le disposizioni pertinenti fossero, al momento della loro adozione, manifestamente erronee (v., in tal senso, sentenza KYDEP/Consiglio e Commissione, cit., punto 47).

77 In secondo luogo, i ricorrenti asseriscono che la Commissione ha violato il principio del legittimo affidamento disponendo, nel 1998, la rimozione dell'embargo introdotto nel 1996 sui prodotti provenienti dal Regno Unito. Tale embargo avrebbe creato un legittimo affidamento nel settore dell'allevamento quanto al successivo mantenimento di uno stesso livello di controlli. Infatti, se gli operatori economici non avessero avuto fiducia riguardo al controllo della situazione da parte delle istituzioni comunitarie, avrebbero introdotto un insieme di misure preventive particolari al fine di evitare che la crisi li pregiudicasse direttamente.

78 Le parti convenute ricordano che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 33). Allo stesso modo, la nozione di tutela del legittimo affidamento presupporrebbe, per quel che riguarda l'interessato, che questi possa nutrire aspettative fondate su precise assicurazioni fornite dall'amministrazione comunitaria (ordinanza del Tribunale 11 marzo 1996, causa T-195/95, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-171, punto 20). Orbene, i ricorrenti non avrebbero prodotto alcuna prova del fatto che le istituzioni abbiano fornito loro assicurazioni siffatte, tenuto conto peraltro che la decisione 96/239 indica chiaramente il proprio carattere temporaneo e transitorio. Sarebbe in ogni caso evidente che le istituzioni non potevano garantire che il morbo non avrebbe raggiunto il territorio spagnolo ed ancor meno fornire precise assicurazioni al riguardo.

79 In terzo luogo, i ricorrenti sostengono che la Commissione e il Consiglio hanno violato i precetti inerenti al principio di precauzione, segnatamente per il fatto che non hanno adottato misure di controllo più severe. Infatti, nel caso di specie, le misure appropriate sarebbero state introdotte soltanto nel 2000, malgrado che i rischi associati alla BSE fossero stati scientificamente dimostrati dalla fine degli anni Ottanta per la salute animale e dal 1996 per la salute umana. Ad ogni modo, anche se la Commissione ed il Consiglio avessero potuto ritenere il rischio non pienamente dimostrato, avrebbero dovuto adottare misure di salvaguardia molto più rigorose, previa congrua valutazione di tutti i rischi, eventualmente spingendosi oltre i dati scientifici disponibili.

80 Le parti convenute sostengono che la loro gestione della crisi della BSE non ha mai infranto il principio di precauzione. Esse ribadiscono che le misure basate su tale principio debbono essere proporzionate al livello di protezione voluto — senza per questo «voler raggiungere un livello di rischio zero» —, ed essere inoltre non discriminatorie, coerenti e fondate su un esame dei vantaggi e degli oneri potenziali correlati all'azione o all'assenza di azione. La Corte e il Tribunale, pronunciandosi in merito all'applicazione di tale principio in cause riguardanti la validità della decisione 96/239, avrebbero affermato 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 l'effettività e la gravità di tali rischi (sentenza Regno Unito/Commissione, cit., punto 99; sentenza del Tribunale 16 luglio 1998, causa T-199/96, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. II-2805, punto 66). Il principio di precauzione non avrebbe tuttavia come effetto di obbligare le istituzioni comunitarie a seguire qualsiasi parere scientifico senza alcun margine di apprezzamento. Orbene, le misure adottate per la gestione della crisi della BSE sarebbero state sempre adattate ai rischi esistenti, in conformità della valutazione effettuata dalle istituzioni comunitarie.

2. Sull'esistenza di un danno

81 I ricorrenti deducono l'esistenza di un danno patrimoniale, da un lato, e di un danno morale, dall'altro.

82

Essi infatti fanno valere, in primo luogo, di aver subito un danno patrimoniale diretto, effettivo e certo a motivo della comparsa della crisi della BSE in Spagna, sia in virtù dell'aumento delle loro spese (*damnum emergens*) sia per la perdita di utili che avrebbero ottenuto se la crisi non si fosse verificata (*lucrum cessans*). Il danno subito costituirebbe un pregiudizio assolutamente imprevedibile ed eccederebbe i normali rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui trattasi (sentenza della Corte 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punto 28). I ricorrenti fondano il calcolo dell'ammontare di tale danno su tre criteri. In primo luogo, essi fanno osservare come la comparsa del primo caso di BSE in Spagna abbia causato un crollo compreso tra il 25 e il 47 % del consumo di carne bovina in tale paese, che avrebbe determinato una diminuzione fino al 70 % del numero di capi macellati. In secondo luogo, i ricorrenti rilevano che la detta riduzione dei consumi ha determinato un notevole ribasso del prezzo della carne bovina in Spagna, che sarebbe passato da 484 pesetas spagnole (ESP) per chilogrammo nel 2000 a 331 ESP per chilogrammo nel corso dei primi cinque mesi del 2001. In terzo luogo, i ricorrenti individuano alcuni danni «collaterali», tra i quali i seguenti in particolare: il mantenimento prolungato del bestiame nelle stalle oltre il normale ciclo di ingrasso, l'aumento del prezzo dei mangimi per animali (a seguito del divieto di utilizzazione delle farine di origine animale), le spese di estrazione degli MSR e le perdite correlate alla diminuzione del valore sul mercato delle carcasse cui era stata tolta la colonna vertebrale e, infine, il prelievo, il trasporto e la distruzione delle carcasse, a seguito delle misure adottate dalla Commissione. L'ammontare complessivo del danno economico subito dai ricorrenti sarebbe pari, escludendo dal conto tali danni «collaterali», a EUR 19 438 372,69.

83

Il Consiglio ricorda che la responsabilità della Comunità presuppone che il danno lamentato ecceda i limiti dei normali rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui trattasi (sentenza Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, cit., punto 11). Il Consiglio ritiene che il metodo di calcolo proposto non consenta di dimostrare che i ricorrenti abbiano subito un danno qualsivoglia, né di valutare l'entità dei danni stessi in capo a ciascun operatore. La detta istituzione fa inoltre osservare come la Comunità e gli Stati membri abbiano adottato importanti provvedimenti per ovviare alla perdita di redditi degli allevatori, dovendosi tener conto di tali benefici al momento del calcolo del presunto danno (sentenza della Corte 18 maggio 1993, causa C-220/91 P, Commissione/Stahlwerke Peine-Salzgitter, Racc. pag. I-2393, punto 57). La Commissione, a sua volta, fa osservare che, alla luce della complessità del calcolo del danno economico lamentato, la sua determinazione

dovrebbe costituire l'oggetto, se del caso, di un'analisi ulteriore nell'ambito di una nuova fase procedurale. Ad ogni modo, essa fa osservare che una buona parte dei presunti «danni collaterali» non sarebbe indennizzabile, in quanto questi sarebbero stati appunto cagionati da provvedimenti destinati allo sradicamento del morbo, l'adozione dei quali sarebbe stata richiesta dai ricorrenti.

84 In secondo luogo, i ricorrenti fanno valere che la crisi della BSE ha cagionato loro un danno morale. Anzitutto, il comportamento illecito delle istituzioni e l'allarme sociale provocato dalla crisi avrebbero determinato una perdita di fiducia dei consumatori nei confronti degli allevatori e degli altri operatori economici del settore, la quale avrebbe arrecato pregiudizio al prestigio della professione. Oltre a ciò, tale clima si sarebbe tradotto in un'incertezza sull'avvenire professionale degli allevatori. Inoltre, l'omessa azione o l'azione insufficiente delle istituzioni avrebbe determinato anche la perdita di fiducia dei ricorrenti negli organismi che rappresentano e tutelano i loro interessi. Infine, i ricorrenti avrebbero subito dei perturbamenti legati ad un sentimento di impotenza, ansia, angoscia ed incertezza. I ricorrenti quantificano l'importo del danno morale in misura pari al 15% dell'ammontare individualmente reclamato a motivo del ribasso dei prezzi, ossia pari complessivamente ad EUR 2 915 755,8.

85 Il Consiglio afferma che i ricorrenti non hanno in alcun modo giustificato il danno morale asseritamente subito ed hanno proceduto ad una quantificazione arbitraria e infondata del medesimo. La Commissione fa osservare che l'allevamento è un'attività economica nella quale gli operatori rischiano di subire perdite, e che le presunte lesioni del prestigio professionale dei ricorrenti e le sofferenze fisiche da essi subite non sarebbero state minimamente dimostrate.

3. Sull'esistenza di un nesso di causalità

86 I ricorrenti fanno valere che il presupposto dell'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento illegittimo addebitato e il danno asserito risulta soddisfatto nel caso di specie. Essi ribadiscono

che, se la Commissione e il Consiglio avessero adottato le misure necessarie per evitare la propagazione del focolaio del morbo, i danni subiti dagli allevatori sarebbero stati evitati. La cattiva gestione da parte delle dette istituzioni avrebbe impedito l'esercizio di un miglior controllo sugli agenti responsabili della propagazione del morbo al di fuori del territorio geografico in cui esso è comparso, e costituirebbe dunque la causa diretta della crisi.

87 I ricorrenti fanno osservare come sia scientificamente provato che le farine di carne e di ossa sono state il veicolo di trasmissione della BSE. Orbene, la Commissione e il Consiglio avrebbero preso misure adeguate al riguardo soltanto nel dicembre 2000, con l'adozione della decisione 2000/766, che vieta in maniera assoluta l'impiego di proteine animali trasformate nei mangimi del bestiame da allevamento. A seguito dell'adozione di tali misure, la crisi non si sarebbe ripetuta.

88 Inoltre, i ricorrenti asseriscono che la propagazione del morbo in Spagna alla fine dell'anno 2000 trova la propria causa diretta nella decisione 98/256, che avrebbe tolto l'embargo introdotto nel 1996 sul bestiame, sulla carne e sulle farine di origine animale provenienti dal Regno Unito. Tale prematura abolizione dell'embargo avrebbe consentito la propagazione della BSE nei paesi importatori. I ricorrenti fanno osservare al riguardo che, se è vero che la durata media di incubazione del morbo è di 4-5 anni, alcuni studi scientifici hanno dimostrato che il periodo minimo di incubazione era di circa 22 mesi. Orbene, la comparsa dei primi casi in Spagna si sarebbe verificata due anni dopo la rimozione dell'embargo.

89 I ricorrenti fanno inoltre valere che i fatti del caso di specie differiscono da quelli esaminati nella citata sentenza Coldiretti e a./Consiglio e Commissione, con la quale il Tribunale ha respinto il ricorso a motivo del fatto che il crollo dei consumi di carne bovina nel 1996 era imputabile alla pubblicazione di informazioni sulla trasmissibilità della BSE all'uomo. Nel caso di specie, il consumo di carne bovina in Spagna avrebbe subito un crollo nel 2000 senza che all'origine di questo vi fosse alcuna pubblicazione di divulgazione scientifica. La causa di tale crisi sarebbe stata la comparsa massiccia di nuovi casi di BSE, il primo dei quali in Spagna nel novembre 2000. Infatti, se il consumatore spagnolo avesse saputo che il morbo era confinato

nel territorio del Regno Unito, non avrebbe smesso di consumare la carne bovina. Gli organi di informazione non possono essere ritenuti responsabili della crisi in Spagna per il semplice fatto di aver diffuso la notizia. Inoltre, nella citata sentenza Coldiretti e a./Consiglio e Commissione il Tribunale avrebbe rilevato che mancava la prova del fatto che, anche adottando le misure richieste, gli allevatori non avrebbero ugualmente subito un danno a seguito del crollo del mercato. Orbene, nella presente causa, le misure di cui si censura la mancata adozione sarebbero precisamente quelle che il Consiglio ha adottato il 4 dicembre 2000, dopo soli 15 giorni dalla comparsa dei primi casi di BSE in Spagna, vale a dire il divieto assoluto delle farine di carne e di ossa nei mangimi degli animali da allevamento.

90 Infine, i ricorrenti rilevano come la relazione della commissione d'inchiesta confermi che la Commissione e il Consiglio sono responsabili della crisi provocata dalla propagazione della BSE negli Stati membri. Sebbene tale relazione sia stata redatta nel 1997, le sue conclusioni sarebbero trasponibili alla situazione del presente caso, nella misura in cui le disposizioni adottate dalle istituzioni convenute dopo il 1997 non avrebbero seguito, almeno fino al dicembre 2000, le raccomandazioni formulate nella detta relazione.

91 Le parti convenute sostengono che i ricorrenti non hanno provato l'esistenza nel caso di specie di un nesso di causalità diretto tra le illecità contestate e il danno lamentato.

92 Il Consiglio riconosce che le conoscenze scientifiche sulla BSE indicano che la trasmissione del morbo si è verificata principalmente mediante ingestione di farine di carne e di ossa contenenti l'agente infettivo. Esso sottolinea tuttavia che, dal luglio 1994, gli Stati membri erano tenuti, in forza della decisione 94/381, a vietare l'impiego di proteine derivate da tessuti di mammiferi nei mangimi dei ruminanti.

- 93 La Commissione fa osservare che, come risulta dalla sua relazione del 20 ottobre 1997 (v. supra, punto 64), vari Stati membri, tra i quali la Spagna, hanno commesso irregolarità nell'applicazione delle misure adottate in materia di BSE, e che per tale motivo essa ha deciso di avviare, il 26 giugno 1997, una procedura di infrazione contro dieci Stati. Del resto, sarebbe importante anche tener conto dell'eventuale responsabilità dei produttori britannici di farine e del Regno Unito per l'arrivo del morbo sul continente.
- 94 Le parti convenute fanno valere, oltre a ciò, che i ricorrenti non hanno dimostrato che un'azione più sollecita da parte loro ovvero l'adozione di misure differenti avrebbe potuto evitare la comparsa del primo caso di BSE in Spagna. In considerazione della lunghezza del periodo di incubazione della BSE, nonché delle infrazioni commesse dagli Stati membri, esse concludono che neppure un'azione più sollecita e drastica da parte delle istituzioni comunitarie avrebbe necessariamente evitato la propagazione del morbo. Inoltre, nulla indicherebbe che, se fossero state adottate misure differenti, i prezzi non sarebbero crollati in conseguenza dei dati e delle informazioni provenienti da altri paesi.
- 95 Le parti convenute ritengono inoltre che l'elemento scatenante delle reazioni dei consumatori spagnoli sia stata la percezione del rischio da parte di questi ultimi. Infatti, la campagna mediatica allarmista scatenata alla comparsa del primo caso di BSE in Spagna avrebbe provocato un certo panico tra i detti consumatori. L'adozione di nuove misure di divieto nel dicembre 2000, l'assenza di casi del morbo di Creutzfeldt-Jakob nell'uomo in Spagna o l'impatto ridotto della BSE in tale paese rispetto ad altri Stati membri non sarebbero riusciti a contrastare tale crisi di fiducia del consumatore spagnolo.
- 96 Infine, il Consiglio contesta il presunto valore probatorio nel caso di specie della relazione della commissione d'inchiesta. Anzitutto, tale relazione sarebbe stata adottata oltre un anno prima dell'adozione della decisione 98/256. Inoltre, tale documento non si pronuncerebbe in merito a possibili responsabilità giuridiche e si limiterebbe a formulare una serie di raccomandazioni e di valutazioni di ordine politico.

Giudizio del Tribunale

- 97 Secondo una costante giurisprudenza, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità per il comportamento illecito dei suoi organi, ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, è subordinato al ricorrere di un insieme di presupposti, vale a dire: l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento denunciato ed il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20).
- 98 Per quanto riguarda il primo presupposto, la giurisprudenza esige che si dimostri l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42). Quanto al presupposto relativo al fatto che la violazione dev'essere sufficientemente qualificata, il criterio decisivo per considerarlo soddisfatto è quello della violazione grave e manifesta, da parte dell'istituzione comunitaria interessata, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Qualora l'istituzione in questione disponga solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per constatare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenza della Corte 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico, Racc. pag. I-11355, punto 54; sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, Racc. pag. II-1975, punto 134).
- 99 Quando uno di questi presupposti non è soddisfatto, il ricorso deve essere interamente respinto senza che sia necessario verificare gli altri presupposti (sentenza KYDEP/Consiglio e Commissione, cit., punti 19 e 81, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37).

- 100 Nella fattispecie, occorre esaminare anzitutto la questione relativa all'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento asseritamente illegittimo delle istituzioni convenute e il danno lamentato dai ricorrenti.
- 101 Secondo una costante giurisprudenza, la presenza di un nesso di causalità ex art. 288, secondo comma, CE viene ammessa quando esiste un rapporto diretto e certo di causa ed effetto fra l'illecito commesso dall'istituzione di cui trattasi e il danno lamentato, spettando ai ricorrenti fornire la prova di tale nesso (sentenza della Corte 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-359, punto 25; sentenza Coldiretti e a./Consiglio e Commissione, cit., punto 101).
- 102 Nel caso di specie, le illecità asserite dai ricorrenti consistono essenzialmente nell'adozione di norme e provvedimenti insufficienti, erronei, inadeguati o tardivi per far fronte al morbo della BSE. I ricorrenti addebitano infatti alle istituzioni convenute di essere venute meno ai loro obblighi di vigilanza e di controllo nel settore della salute animale e della sanità pubblica, segnatamente a motivo del fatto che esse, in primo luogo, non avrebbero dato attuazione alle disposizioni dell'art. 152, n. 4, lett. b) e c), CE, in secondo luogo, non avrebbero adottato le misure di salvaguardia previste dalle direttive 89/662 e 90/425 e, in terzo luogo, non avrebbero verificato il rispetto della normativa comunitaria da parte delle autorità degli Stati membri, e in particolare di quelle del Regno Unito. Più precisamente, i ricorrenti contestano alle istituzioni comunitarie, in primo luogo, di aver vietato soltanto assai tardivamente l'impiego delle farine di carne e di ossa nei mangimi degli animali da allevamento, nonché di non aver introdotto tempestivamente procedure adeguate di trasformazione dei rifiuti animali al fine di garantire l'inattivazione degli agenti della BSE, in secondo luogo, di aver proibito soltanto assai tardivamente l'impiego degli MSR e, in terzo luogo, di aver rimosso prematuramente l'embargo imposto nel 1996 sui bovini, sulle carni bovine e sulle farine di carne e di ossa provenienti dal Regno Unito.
- 103 I ricorrenti sostengono che tale presunta cattiva gestione della crisi della BSE da parte del Consiglio e della Commissione ha impedito di circoscrivere il morbo al territorio del Regno Unito, dove esso era comparso, ed ha consentito la

propagazione del medesimo in vari paesi dell'Europa continentale, tra i quali la Spagna. La comparsa della BSE in tale paese avrebbe provocato danni economici assai rilevanti in capo ai ricorrenti, segnatamente a motivo del crollo dei consumi di carne bovina e del ribasso dei prezzi di quest'ultima, ed avrebbe altresì causato loro danni morali. Secondo i ricorrenti, le azioni ed omissioni asseritamente colpevoli delle istituzioni convenute costituiscono dunque la causa diretta dei danni lamentati nel caso di specie.

- 104 Il Consiglio e la Commissione ribadiscono invece che i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza nella fattispecie di un nesso di causalità diretto tra tali presunti comportamenti illegittimi e i danni lamentati. Le dette istituzioni negano, in particolare, che le loro azioni ed omissioni possano considerarsi quale causa della comparsa della BSE in Spagna. Esse sostengono che non è dimostrato che un'azione più sollecita da parte loro ovvero l'adozione di misure differenti avrebbe potuto evitare la comparsa del primo caso di BSE in tale paese. Le istituzioni convenute fanno inoltre valere che, in ogni caso, la crisi di fiducia dei consumatori, che costituirebbe la causa del crollo dei prezzi e dei consumi di carne bovina sul mercato spagnolo, è stata in realtà provocata dai toni allarmistici utilizzati dagli organi di informazione per riferire della comparsa dei primi casi di BSE in Spagna.
- 105 Occorre anzitutto constatare che, nel caso di specie, il crollo dei consumi e dei prezzi sul mercato della carne bovina in Spagna si è verificato a seguito della comparsa, il 22 novembre 2000, del primo caso di BSE in tale paese, che è stato seguito dalla scoperta, tra il novembre 2000 e il novembre 2001, di più di 70 casi del morbo nel territorio spagnolo.
- 106 È incontestato che a quell'epoca il consumatore spagnolo era già al corrente, da svariati anni, tanto dell'esistenza del morbo della mucca pazza negli allevamenti del Regno Unito e di altri Stati europei — tra i quali la Francia e il Portogallo, paesi confinanti —, quanto del rischio di trasmissibilità all'uomo di tale morbo e del carattere mortale del medesimo. Pertanto, contrariamente alla situazione oggetto della citata sentenza Coldiretti e a./Consiglio e Commissione, nella quale il crollo del mercato si era verificato a motivo della pubblicazione del comunicato del SEAC del

20 marzo 1996, che menzionava la possibile trasmissibilità all'uomo del morbo della BSE (v. punto 113 della citata sentenza Coldiretti e a./Consiglio e Commissione), nel caso di specie la drastica riduzione della domanda all'origine dei danni lamentati non è stata provocata dagli effetti sull'opinione pubblica della diffusione di informazioni scientifiche o divulgative sui rischi che la BSE presentava per la salute umana.

107 Nella fattispecie, la crisi di fiducia dei consumatori, che ha determinato il crollo dei consumi di carne bovina in Spagna, è stata direttamente causata dalla scoperta in tale paese di mucche infettate dal morbo della BSE. Contrariamente a quanto le istituzioni convenute sembrano sostenere, è dunque il fatto stesso della comparsa della BSE in Spagna che ha provocato timori nei consumatori spagnoli, e non i toni asseritamente «allarmistici» utilizzati dai media spagnoli. Infatti, non è possibile dissociare, nel caso di specie, ai fini della determinazione del nesso di causalità, la comparsa del morbo in Spagna dalla diffusione mediatica — per quanto allarmistica possa essere stata — di tale evento.

108 Pertanto, se il crollo del mercato spagnolo della carne bovina è stato provocato dall'arrivo del morbo della BSE in Spagna, la responsabilità della Comunità per i danni subiti dai ricorrenti a causa di tale evento può sorgere soltanto qualora le azioni e le omissioni asseritamente illegittime del Consiglio e della Commissione siano direttamente all'origine della comparsa del morbo suddetto in tale paese, e dunque solo a condizione che il morbo stesso non sarebbe verosimilmente arrivato in Spagna se fossero stati presi i provvedimenti dei quali i ricorrenti addebitano alle dette istituzioni l'omessa adozione.

109 Occorre dunque qui di seguito verificare se i ricorrenti abbiano fornito prove o indizi atti a dimostrare che le azioni ed omissioni asseritamente colpevoli addebitate alle istituzioni convenute possono essere considerate come una causa certa e diretta dell'arrivo della BSE in Spagna.

1. Sul presunto ritardo nel divieto di utilizzazione delle farine di carne e di ossa e nell'introduzione di adeguate procedure di trasformazione dei rifiuti animali

- 110 I ricorrenti sostengono che la crisi della BSE che ha colpito la Spagna non si sarebbe verificata se le istituzioni convenute avessero adottato, sin dal 1990, un divieto assoluto di utilizzazione delle farine di origine animale nei mangimi del bestiame da allevamento. Orbene, tale divieto sarebbe stato emanato soltanto con la decisione 2000/766, entrata in vigore il 1° gennaio 2001. I ricorrenti censurano inoltre le parti convenute per aver istituito tardivamente adeguate procedure di trasformazione dei rifiuti animali provenienti da mammiferi. Procedure appropriate sarebbero state istituite soltanto con l'adozione della decisione 96/449, entrata in vigore il 1° aprile 1997.
- 111 Occorre anzitutto constatare che, anche se l'esatta origine della BSE non pare essere interamente conosciuta, i lavori scientifici realizzati in merito a tale morbo indicano che — tranne un numero ridotto di casi (meno del 10%) causati da trasmissione materna — la BSE deriva assai probabilmente dall'ingestione di farine di carne e di ossa contenenti l'agente infettivo. Infatti, come indicato dalla decisione 94/381, si ritiene che la presenza della BSE nel bestiame tragga origine da proteine di ruminanti che contenevano l'agente della scrapie e, successivamente, quello della BSE, e che non sono state sufficientemente trattate per inattivare gli agenti infettivi. Ne consegue che, per contrastare la propagazione di tale morbo, era necessario in particolare impedire che i tessuti potenzialmente contenenti l'agente della BSE venissero introdotti nella catena alimentare animale.
- 112 Occorre dunque esaminare le misure adottate al riguardo dalle istituzioni convenute, vale a dire quelle riguardanti l'utilizzazione delle farine di carne e di ossa e l'introduzione di procedimenti di trasformazione dei rifiuti animali. A questo proposito, occorre distinguere due fasi nell'azione delle dette istituzioni: una prima fase, che va dalla scoperta del morbo della BSE nel Regno Unito nel 1986 fino all'adozione da parte della Commissione, il 27 giugno 1994, della decisione 94/381, che ha vietato in tutta la Comunità l'impiego di proteine provenienti da mammiferi

nei mangimi dei ruminanti, e una seconda fase, che si estende dall'adozione della detta decisione fino all'introduzione, il 4 dicembre 2000, di un divieto assoluto di utilizzazione di proteine animali trasformate nei mangimi del bestiame da allevamento, emanato con la decisione 2000/766.

— L'azione delle istituzioni convenute prima del giugno 1994

- 113 Le istituzioni convenute sembrano aver inizialmente ritenuto che la BSE costituisse un problema di salute animale circoscritto essenzialmente al territorio del Regno Unito, dove tale morbo era stato scoperto per la prima volta nel 1986. A partire dal 1989 esse hanno così preso una prima serie di provvedimenti intesi ad evitare la propagazione della BSE ad altri Stati membri, introducendo in particolare alcune restrizioni agli scambi intracomunitari di bovini provenienti dal Regno Unito (v., segnatamente, le decisioni 89/469, 90/59 e 90/261). Successivamente, la decisione 90/200 ha introdotto misure destinate a limitare gli scambi intracomunitari tra il Regno Unito e gli altri Stati membri di taluni tessuti ed organi (cervello, midollo spinale, tonsille, timo, milza e intestini) provenienti da bovini di età superiore a sei mesi al momento della macellazione, vietando altresì l'esportazione di altri tessuti ed organi non destinati al consumo umano. La decisione 92/290 ha imposto a tutti gli Stati membri di vigilare affinché non venissero spediti embrioni delle specie bovine provenienti da femmine nelle quali fosse stata confermata o fosse sospettata l'esistenza della BSE; per quanto riguarda il Regno Unito, la detta decisione ha vietato l'esportazione di embrioni provenienti da animali nati prima del luglio 1988.
- 114 Di conseguenza, occorre constatare che, sebbene le autorità del Regno Unito abbiano vietato nel loro territorio, sin dal luglio 1988, di nutrire i ruminanti con farine di carne e di ossa contenenti proteine di ruminanti, le istituzioni convenute, in un primo momento, non hanno adottato misure analoghe a livello comunitario. Infatti, come evidenziato, soltanto nel giugno 1994 esse hanno vietato in tutta la

Comunità l'utilizzazione di proteine provenienti da mammiferi nei mangimi dei ruminanti, tramite l'adozione della decisione 94/381. Allo stesso modo, l'esportazione di farine di carne e di ossa dal Regno Unito verso gli altri Stati membri è stata espressamente vietata soltanto nel 1996, con la decisione 96/239.

- 115 Vero è che a quel tempo le caratteristiche del morbo e, più precisamente, le cause della sua trasmissione non erano interamente conosciute. Allo stesso modo, prima del 1994, l'incidenza della BSE in paesi diversi dal Regno Unito — e, in minor misura, dall'Irlanda — era notevolmente limitata. Infatti, tra il 1988 e il 1994, nell'Europa continentale, la BSE era stata individuata soltanto in Germania (4 casi), in Danimarca (1 caso), in Francia (10 casi), in Italia (2 casi) e in Portogallo (18 casi). Inoltre, parecchi di tali casi riguardavano mucche importate in tali paesi.
- 116 Ciò non toglie che, già nel 1989, la Commissione aveva considerato la BSE come una «[nuova malattia] grave e contagiosa [la cui] presenza [poteva] rivelarsi pericolosa per i bovini degli (...) Stati membri» (v. il secondo 'considerando' della decisione 89/469). Occorre altresì notare che le misure comunitarie adottate tra il 1989 e il 1992 e recanti restrizioni agli scambi di prodotti provenienti dal Regno Unito riguardavano segnatamente gli animali nati in tale paese prima del luglio 1988, ossia quelli nati prima dell'introduzione nel Regno Unito del divieto di nutrire i ruminanti con farine di carne e di ossa contenenti proteine di ruminanti (v., in particolare, l'art. 1 della decisione 89/469, l'art. 2, n. 2, della decisione 90/200 e l'art. 2, nn. 1 e 2, della decisione 92/290). Occorre infatti rilevare come la decisione 90/59 affermi che «i bovini nati fuori del Regno Unito e ivi introdotti dopo il 18 luglio 1988 non sono stati esposti all'agente patogeno della malattia tramite mangimi infetti».
- 117 Sembra pertanto che, nel 1990, le istituzioni convenute fossero già consapevoli, almeno in una certa misura, tanto del rischio che la BSE presentava per gli allevamenti degli Stati membri quanto della possibile esistenza di un rapporto di causa ed effetto tra la trasmissione di tale morbo e il consumo di farine infette di

carne e di ossa di ruminanti. È dunque lecito ritenere che sarebbe stato prudente, da parte delle dette istituzioni, adottare, prima del giugno 1994, specifiche misure riguardanti l'utilizzazione delle dette farine, sulla base segnatamente dell'art. 9, nn. 3 e 4, della direttiva 89/662 e dell'art. 10, nn. 3 e 4, della direttiva 90/425.

118 Ad ogni modo, non è possibile concludere che l'adozione di tali misure, anche in tale fase iniziale, avrebbe necessariamente consentito di impedire la propagazione della BSE nel continente e, più precisamente, l'arrivo di tale morbo in Spagna nel 2000. Infatti, occorre constatare come sette Stati membri abbiano adottato, tra il 1989 e il 1990, misure di divieto dell'utilizzo di proteine derivate da tessuti di mammiferi nei mangimi dei ruminanti. Tuttavia, in parecchi di questi Stati, tali provvedimenti non sono riusciti ad impedire l'arrivo della BSE nel loro territorio. Ad esempio, la Repubblica francese, che nel luglio 1990 ha vietato l'utilizzo di proteine di mammiferi nei mangimi dei bovini, ha registrato 328 casi di BSE tra il 1991 ed il maggio 2001, che riguardavano tutti, tranne uno, bovini nati in tale paese. Allo stesso modo, l'Irlanda, che nell'agosto 1989 ha vietato la nutrizione dei ruminanti con proteine di ruminanti, ha registrato 651 casi tra il 1989 e il maggio 2001, dei quali la maggior parte prima del 1996 e la totalità dopo tale data non riguardavano neppure essi animali importati. Infine, anche il Regno dei Paesi Bassi ha vietato nell'agosto 1989 l'impiego di proteine di ruminanti nei mangimi dei ruminanti; orbene, 16 casi di BSE si sono verificati in tale paese tra il 1997 e il maggio 2001, tutti riguardanti bovini non importati.

119 Per giunta, occorre constatare che, in assenza di norme comunitarie al riguardo, il Regno di Spagna avrebbe potuto adottare misure nazionali di divieto nel proprio territorio di nutrizione dei ruminanti con farine di carne e di ossa contenenti proteine di ruminanti, al pari di quanto fatto da vari Stati membri, come sopra indicato. Invero, posto che il morbo è apparso in tale paese soltanto nel 2000, le autorità spagnole hanno potuto ritenere, prima di tale data, che le dette misure non fossero necessarie. Ciò non toglie che la BSE è arrivata abbastanza presto nei paesi confinanti con la Spagna (ossia nel 1990 in Portogallo e nel 1991 in Francia), e che dunque le autorità spagnole avrebbero potuto considerare prudente, prima del 1994, adottare specifiche misure riguardanti l'impiego di farine di carne e di ossa nel loro territorio.

— L'azione delle istituzioni convenute tra il giugno 1994 e il dicembre 2000

- 120 A partire dal 1994 le parti convenute hanno progressivamente messo in atto una strategia volta specificamente ad impedire, in tutta la Comunità, che i tessuti potenzialmente contenenti l'agente della BSE venissero introdotti nella catena alimentare animale. Tale strategia prevedeva, da un lato, norme destinate a minimizzare il rischio di contagio nel trattamento dei rifiuti animali e, dall'altro, un divieto alimentare volto a garantire che, in caso di disfunzione dei detti sistemi di trattamento dei rifiuti, il bestiame non fosse esposto all'agente infettivo della BSE per il tramite dei mangimi ad esso destinati.
- 121 Nell'ambito di tali misure, occorre porre l'accento sulla decisione 94/381, che ha vietato, in tutta la Comunità, l'utilizzazione di proteine provenienti da mammiferi nei mangimi dei ruminanti. Come risulta dalla detta decisione (quarto 'considerando'), la Commissione, dopo aver esaminato approfonditamente la situazione con il CSV, ha concluso che le proteine derivate da tessuti di ruminanti erano la sola fonte potenziale significativa degli agenti dell'encefalopatia spongiforme per le specie sensibili e che, pertanto, la loro esclusione dagli alimenti per tali specie riduceva il rischio di infezione. In ogni caso, considerata la difficoltà di distinguere le proteine trasformate derivate da ruminanti da quelle derivate da altre specie di mammiferi, la Commissione ha vietato l'utilizzazione delle proteine derivate da tutte le specie di mammiferi nei mangimi dei ruminanti, salva però la possibilità di autorizzare, caso per caso, l'applicazione di sistemi atti a differenziare le proteine dei ruminanti da quelle provenienti dai non ruminanti.
- 122 I ricorrenti sostengono che tali disposizioni erano insufficienti, in particolare per il fatto che la decisione 94/381 ha vietato le proteine provenienti da mammiferi soltanto nei mangimi dei ruminanti, e dunque non nei mangimi degli altri animali da allevamento — segnatamente suini e pollame. A loro avviso, tale divieto parziale si è successivamente rivelato quale causa di contaminazioni incrociate e, dunque, della propagazione della BSE.

- 123 Al riguardo occorre notare che, come segnalato in un parere del comitato direttivo scientifico del 27 e 28 novembre 2000 (terzo 'considerando' della decisione 2000/766), nonché nella relazione speciale della Corte dei conti n. 14/2001 (punti 29, 30, 32 e 33), l'utilizzazione di farine di carne e di ossa derivate da mammiferi nei mangimi degli animali da allevamento diversi dai ruminanti si è effettivamente rivelata in seguito come potenzialmente foriera di un rischio di contaminazione in rapporto all'alimentazione dei ruminanti. Tale rischio di «contaminazione incrociata» si produceva tanto negli stabilimenti di fabbricazione delle farine quanto negli impianti di allevamento.
- 124 Orbene, come evidenziato dai ricorrenti, il divieto assoluto di utilizzazione di proteine animali nell'alimentazione di tutto il bestiame da allevamento è stato istituito nell'intera Comunità soltanto con la decisione 2000/766, entrata in vigore il 1° gennaio 2001. È importante rilevare, in ogni caso, che l'adozione di tale decisione 2000/766 si è resa necessaria a causa delle disfunzioni sistematiche nell'applicazione delle norme comunitarie riguardanti le farine di carne e di ossa in vari Stati membri (quarto, quinto e sesto 'considerando' della decisione 2000/766).
- 125 Infatti, come risulta dalla relazione speciale della Corte dei conti n. 14/2001 (punto 31), la maggior parte degli Stati membri (tra i quali il Regno di Spagna) hanno tollerato un certo livello di contaminazione, sebbene la normativa comunitaria non prevedesse alcun margine di tolleranza. Allo stesso modo, alcune ispezioni effettuate tra il 1998 e il 2000 dall'Ufficio di ispezione alimentare e veterinaria della Commissione (OAV) hanno evidenziato carenze nei controlli sugli scambi commerciali di tali farine nella maggioranza degli Stati membri.
- 126 Al di là delle mancanze degli Stati membri riguardo all'applicazione del divieto alimentare suddetto, le ispezioni dell'OAV hanno altresì rivelato che l'industria dei mangimi per animali — ivi compresi i macellatori e gli stabilimenti di produzione di alimenti — non ha profuso sufficiente impegno per evitare che le farine di carne e di ossa entrassero nell'alimentazione del bestiame, e che gli alimenti in questione non sempre venivano correttamente etichettati (ad esempio in Spagna). Tali mancanze

avrebbero contribuito al fatto che alcuni operatori hanno accidentalmente utilizzato mangimi potenzialmente infetti per il loro bestiame (relazione speciale della Corte dei conti n. 14/2001, punto 33).

127 Inoltre, è importante rilevare che, dal 1994, la Commissione ha progressivamente definito i metodi di macellazione che dovevano essere utilizzati per ridurre l'infettività degli agenti patogeni della BSE presenti nei rifiuti di animali infettati, trasformati in farine di carne e di ossa destinate ad essere utilizzate nei mangimi degli animali da allevamento diversi dai ruminanti. Inoltre, la Commissione ha introdotto delle misure atte a garantire la verifica e l'omologazione degli impianti di macellazione e dei produttori di alimenti per animali.

128 La decisione 94/382 ha infatti vietato alcune procedure di trasformazione dei rifiuti di ruminanti che, a seguito di uno studio scientifico, si erano rivelate inefficaci per inattivare gli agenti infettivi della BSE (settimo 'considerando' della decisione). Le norme minime dettate da tale decisione erano tuttavia espressamente qualificate come provvisorie, posto che la loro successiva modifica era già prevista alla luce di futuri dati scientifici, al fine di garantire un'inattivazione soddisfacente degli agenti patogeni mediante tutti i procedimenti. Infatti, a seguito della realizzazione di nuovi studi, la Commissione ha concluso che uno solo dei sistemi sperimentati era in grado di inattivare totalmente l'agente della scrapie nelle farine di carne e di ossa, vale a dire un trattamento termico con un sistema di fusione discontinuo in cui si raggiungeva una temperatura minima di 133°C a 3 bar per almeno 20 minuti, applicato quale trattamento unico o quale fase di sterilizzazione preliminare o successiva alla trasformazione (quinto e settimo 'considerando' della decisione 96/449). Per tale motivo, la decisione 96/449 ha stabilito, con effetto al 1° aprile 1997, parametri minimi per la trasformazione dei rifiuti di animali ai fini dell'inattivazione degli agenti della BSE, imponendo agli Stati membri l'obbligo di non autorizzare procedimenti non conformi a tali parametri. Orbene, i ricorrenti, pur addebitando alle istituzioni convenute di non aver adottato prima la procedura di trattamento dei rifiuti di origine animale istituita dalla decisione 96/449, ricordando che la sua applicazione era stata richiesta dal Parlamento nel 1993, non

forniscono però alcun elemento atto a dimostrare, alla luce delle conoscenze scientifiche dell'epoca, che le disposizioni anteriori, segnatamente quelle della decisione 94/382, dovevano essere considerate alla data della loro emanazione come chiaramente insufficienti o erronee.

129 Inoltre, occorre rilevare che la decisione 94/474 ha vietato l'esportazione dal Regno Unito di tutti i materiali e i prodotti contemplati dalla decisione 94/382 e fabbricati prima del 1° gennaio 1995. Successivamente, la decisione 96/239 ha vietato, in maniera assoluta, la spedizione dal territorio del Regno Unito delle farine di carne e di ossa ricavate da mammiferi, nonché quella dei prodotti ottenuti da animali della specie bovina macellati nel Regno Unito e che potevano entrare nella catena alimentare animale. Infine, la Commissione, con la decisione 97/735, ha vietato, in tutta la Comunità, la spedizione verso altri Stati membri o paesi terzi dei rifiuti animali trasformati di mammiferi che non fossero stati trasformati nel rispetto dei parametri stabiliti dalla decisione 96/449. Inoltre, la detta istituzione ha imposto agli Stati membri di vigilare affinché i detti rifiuti non entrassero nella catena alimentare animale.

130 Infine, è importante altresì notare che, come rilevato dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale n. 14/2001 (punto 28), le ispezioni effettuate dall'OAV hanno evidenziato, nella maggior parte degli Stati membri, tra i quali la Spagna, problemi di trasposizione tardiva delle norme comunitarie in materia di metodi di macellazione e di alimentazione animale, nonché difficoltà nelle procedure di omologazione degli impianti di macellazione e di monitoraggio del rispetto delle corrispondenti norme di trattamento.

— Conclusione

131 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre concludere che la gestione da parte delle istituzioni convenute dei problemi connessi all'utilizzazione

delle farine di carne e di ossa nei mangimi degli animali da allevamento, tra i quali in particolare i ruminanti, ed alla trasformazione dei rifiuti di origine animale non può essere considerata come una causa certa e diretta della comparsa della BSE in Spagna. Infatti, non è dimostrato che, se le dette istituzioni avessero preso prima i provvedimenti da esse in seguito adottati, il morbo della BSE non sarebbe comunque arrivato nel detto paese. A questo proposito, è importante rilevare anche che la presunta inefficacia di parecchie delle misure adottate dalle istituzioni convenute è stata in larga misura determinata dalla loro applicazione inesatta e manchevole da parte delle autorità degli Stati membri e degli operatori privati.

2. Sul presunto ritardo nel divieto di utilizzazione degli MSR

- ¹³² I ricorrenti addebitano alle istituzioni comunitarie di aver reagito soltanto troppo tardi alle raccomandazioni del comitato di esperti dell'OMS dell'aprile 1996 ed alle conclusioni del CSV dell'ottobre 1996 in merito alla necessità di eliminare gli MSR da tutte le catene alimentari. Essi fanno in particolare notare come l'entrata in vigore del divieto di utilizzazione di qualsiasi tipo di MSR — che, secondo la decisione 97/534, doveva intervenire il 1° gennaio 1998 — sia stata successivamente ritardata dalla Commissione e dal Consiglio di quasi tre anni, fino al 1° ottobre 2000.
- ¹³³ Occorre constatare che, come rilevato dai ricorrenti, le proposte della Commissione intese proprio ad escludere dalle catene alimentari umana e animale gli MSR hanno tardato ad essere adottate ed attuate.
- ¹³⁴ È comunque importante notare che, prima dell'adozione della decisione 97/534, le istituzioni convenute avevano preso provvedimenti in tale settore. Infatti, in particolare, la decisione 90/200 ha vietato la spedizione dal Regno Unito di materiali quali cervello, midollo spinale, timo, tonsille, milza e intestini provenienti da bovini di età superiore a sei mesi al momento dell'abbattimento. Allo stesso modo, occorre

prendere in considerazione le disposizioni adottate dalle istituzioni convenute in merito all'utilizzazione delle farine di carne e di ossa nei mangimi dei ruminanti, nonché quelle relative al trattamento dei rifiuti di origine animale, sopra menzionate.

135 Inoltre, occorre rilevare che, prima dell'entrata in vigore della decisione 2000/418, che ha infine disciplinato l'utilizzazione degli MSR nell'intera Comunità, vari Stati membri avevano già adottato norme nazionali che escludevano i detti MSR dalle catene alimentari. Era il caso segnatamente del Regno del Belgio, della Repubblica francese, dell'Irlanda, del Granducato di Lussemburgo, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica portoghese e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Il Regno di Spagna e la Repubblica italiana, a loro volta, hanno escluso gli MSR provenienti da animali originari dei paesi colpiti dalla BSE.

136 In particolare, è importante notare che, il 4 luglio 1996, il Regno di Spagna ha vietato l'ingresso nel suo territorio di alcuni organi e materiali a rischio prelevati da bovini provenienti dalla Francia, dall'Irlanda, dal Portogallo e dalla Svizzera, ed ha imposto la loro distruzione in caso di bovini macellati in Spagna e provenienti dai detti paesi. Tra i prodotti colpiti da tale divieto figuravano il cervello, il midollo spinale, gli occhi, il timo, le tonsille, la milza e gli intestini. Il 9 ottobre 1996 tale misura è stata estesa ad alcuni organi di ovini e caprini provenienti dai paesi summenzionati e dal Regno Unito, laddove quest'ultimo non era stato incluso nell'elenco iniziale a motivo delle misure previste dalla decisione 96/239.

137 Stanti tali premesse, occorre concludere che il ritardo che i ricorrenti addebitano alle istituzioni convenute per quanto riguarda il divieto degli MSR nell'intera Comunità non può essere considerato come una causa determinante della comparsa della BSE in Spagna nel 2000. Non è dimostrato che, se tali istituzioni avessero adottato prima le misure che esse hanno poi preso, la BSE non sarebbe comunque arrivata nel detto paese.

3. Sulla rimozione, asseritamente prematura, dell'embargo imposto sui bovini, sulle carni bovine e sulle farine di carne e di ossa provenienti dal Regno Unito

138 I ricorrenti fanno valere che l'embargo imposto dalla decisione 96/239 sui bovini, i prodotti bovini e le farine britanniche era necessario e appropriato per impedire la propagazione della BSE, e sostengono che le istituzioni convenute hanno, ingiustamente e in modo prematuro, attenuato subito tale embargo. Infatti, in primo luogo, la decisione 96/362 avrebbe tolto il divieto di spedizione di prodotti quali lo sperma, la gelatina e il sego. In secondo luogo, la decisione 98/256 avrebbe comportato la rimozione, a partire dal 1° giugno 1998, del divieto di esportazione dal Regno Unito di bestiame, carni e farine di origine animale. Infine, in terzo luogo, l'adozione della decisione 98/692 avrebbe caratterizzato l'ultima fase di tale processo di progressiva rimozione dell'embargo imposto su tale paese. Secondo i ricorrenti, la propagazione del morbo in Spagna alla fine dell'anno 2000 trova la propria causa diretta in tale rimozione prematura dell'embargo, e segnatamente nell'adozione della decisione 98/256.

139 Occorre ricordare che, il 27 marzo 1996, la Commissione ha adottato la decisione 96/239, vietando in via transitoria la spedizione di qualsiasi bovino o carne bovina o prodotto ottenuto a partire da quest'ultima, della sperma e degli embrioni di bovini, nonché delle farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi, dal territorio del Regno Unito verso gli altri Stati membri e i paesi terzi. Tale embargo si giustificerebbe principalmente con l'incertezza sorta in merito al rischio di trasmissione della BSE all'uomo, la quale aveva creato grandi preoccupazioni nei consumatori, e faceva seguito alla decisione di vari Stati membri e paesi terzi di vietare l'introduzione nel loro territorio di bovini vivi e di carne bovina provenienti dal Regno Unito.

140 Successivamente, come rilevato dai ricorrenti, la decisione 96/362 ha tolto il divieto di esportare dal Regno Unito lo sperma di bovini e altri prodotti come la gelatina, il difosfato di calcio, gli amminoacidi e i peptidi, il sego, i prodotti del sego o i suoi derivati, a condizione in particolare che essi fossero stati ottenuti con i metodi descritti nell'allegato della detta decisione, in stabilimenti sottoposti a controllo

veterinario ufficiale. Come indicato dal preambolo della detta decisione, la Commissione aveva previamente consultato i comitati scientifici competenti al fine di assicurarsi che i detti prodotti fossero considerati sicuri per la salute animale. Orbene, i ricorrenti non hanno in alcun modo suffragato le loro allegazioni né fornito alcun indizio idoneo a chiarire perché la spedizione dei detti prodotti dal Regno Unito potrebbe aver avuto un qualche influsso sulla comparsa della BSE in Spagna.

- 141 Quanto all'adozione della decisione 98/256, che ha abrogato la decisione 96/239, occorre anzitutto constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, essa non ha né comportato la rimozione delle restrizioni alla spedizione dal Regno Unito di bestiame, farine di origine animale e carne, né introdotto cambiamenti nelle rispettive competenze di controllo delle autorità del Regno Unito e delle istituzioni convenute. Tale decisione ha soltanto attenuato il divieto di esportazione dall'Irlanda del Nord di carni fresche disossate, di carne macinata e di preparazioni di carni e di prodotti a base di carne, provenienti da animali nati e allevati in Irlanda del Nord, originari di mandrie certificate esenti da BSE e abbattuti in tale regione in macelli utilizzati esclusivamente a tale scopo. Ad eccezione di tale deroga, assai limitata, la decisione 98/256 ha mantenuto il divieto di esportare dal Regno Unito animali vivi ed embrioni di animali della specie bovina, farine di carne, farine di ossa e farine di carne e di ossa provenienti da mammiferi, nonché carni e prodotti idonei ad entrare nella catena alimentare umana o animale ottenuti da bovini macellati nel Regno Unito. Allo stesso modo, le farine di carne e di ossa prodotte in Irlanda del Nord sono state escluse da tale deroga parziale al divieto di esportazione dei prodotti dal Regno Unito [v. art. 6, n. 1, lett. c), della decisione 98/256, letto in combinato disposto con l'art. 2, n. 1, lett. a), sub ii), della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/99/CEE, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne (GU 1977, L 26, pag. 85)].

- 142 Ne consegue che le misure introdotte dalla decisione 98/256 non possono aver provocato la comparsa di casi di BSE in Spagna, posto che esse non consentivano la spedizione dal Regno Unito né di farine di carne e di ossa né di bovini vivi. In particolare, la facoltà concessa dalla decisione 98/256 di commercializzare carne fresca disossata, carne macinata o prodotti a base di carne provenienti dall'Irlanda del Nord non può costituire la causa della comparsa della BSE negli allevamenti

spagnoli, in quanto i detti prodotti sono segnatamente destinati al consumo umano e non vengono ingeriti dai ruminanti.

143 Infine, per quanto riguarda la decisione 98/692, occorre ricordare come essa abbia attenuato il divieto di esportazione dal Regno Unito delle carni fresche disossate, della carne macinata e delle preparazioni di carni, dei prodotti a base di carne e degli alimenti destinati ai carnivori domestici, provenienti da bovini nati e allevati nel Regno Unito e macellati in tale paese in macelli non utilizzati per l'abbattimento di bovini inidonei. Orbene, in primo luogo, considerato il tipo di prodotti la cui spedizione era autorizzata, neppure l'attenuazione dell'embargo disposta da tale decisione era idonea a provocare la propagazione della BSE al di fuori del Regno Unito. In secondo luogo, è importante notare che il periodo medio di incubazione della BSE è di quattro o cinque anni. I ricorrenti non contestano ciò, ma fanno valere che il periodo minimo di incubazione di tale morbo è di 22 mesi. Orbene, anche accettando tale periodo minimo di 22 mesi, è giocoforza concludere che, in ogni caso, essendo stata fissata al 1° agosto 1999 la data per l'inizio delle spedizioni consentite dalla decisione 98/692, tale rimozione parziale dell'embargo non poteva provocare la comparsa del morbo negli allevamenti spagnoli nel novembre 2000.

144 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre concludere che le illiciteità addebitate dai ricorrenti alle istituzioni convenute in relazione alla progressiva rimozione dell'embargo imposto nel 1996 sui prodotti provenienti dal Regno Unito non possono essere considerate come una causa determinante dell'arrivo della BSE in Spagna.

4. Sulla presunta violazione da parte delle istituzioni convenute dei loro obblighi di vigilanza e di controllo nel settore della salute animale e della sanità pubblica

145 Oltre alle presunte illiciteità esaminate nelle precedenti sezioni, i ricorrenti formulano una censura generale riguardo all'azione delle istituzioni convenute per tutto il

periodo dal 1990 al 2000, affermando in particolare che esse sono venute meno ai loro obblighi di vigilanza e di controllo. I ricorrenti addebitano in particolare alle istituzioni convenute di non aver dato attuazione alle disposizioni dell'art. 152, n. 4, lett. b) e c), CE — le quali prevedono la possibilità di adottare misure nel settore veterinario e fitosanitario nonché misure di incentivazione al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute umana —, di non aver adottato le misure di salvaguardia previste dalle direttive 89/662 e 90/425 e di non aver verificato il rispetto della normativa comunitaria da parte delle autorità degli Stati membri e, in special modo, di quelle del Regno Unito.

146 Orbene, occorre constatare che i ricorrenti non hanno indicato con precisione quali azioni e omissioni, diverse da quelle esaminate in precedenza, configurerebbero un comportamento illegittimo da parte delle istituzioni convenute. A fortiori, i ricorrenti non hanno in alcun modo suffragato le loro allegazioni sulla questione del rapporto di causa ed effetto concretamente esistente tra tali presunte irregolarità e la comparsa del morbo della BSE in Spagna nel 2000.

147 Infatti, i ricorrenti si limitano a fare riferimento alla relazione della commissione d'inchiesta, la quale, a loro avviso, conferma che il Consiglio e la Commissione sono responsabili della crisi provocata dalla propagazione della BSE negli Stati membri. Occorre infatti notare che la detta relazione ha concluso per l'esistenza di una cattiva gestione, da parte delle istituzioni convenute, della crisi della BSE tra il 1990 e il 1994 ed ha imputato ad esse determinate responsabilità al riguardo. Il Consiglio viene in particolare censurato per la sua inerzia durante tale periodo. Quanto alla Commissione, la commissione d'inchiesta le ha addebitato in particolare di aver privilegiato la gestione del mercato a discapito della sanità pubblica, di aver sospeso le ispezioni veterinarie nel Regno Unito tra il giugno 1990 e il maggio 1994, di aver tentato di minimizzare il problema, praticando persino una politica di disinformazione, e di aver disciplinato in maniera tardiva ed inefficace il problema delle farine di carne e di ossa. La detta relazione segnala inoltre l'esistenza di disfunzioni e difetti di coordinamento nei servizi della Commissione. Infine, la relazione critica il funzionamento del CSV e del comitato veterinario permanente.

- 148 Ad ogni modo, occorre notare come la relazione della commissione d'inchiesta concluda che la maggiore responsabilità nella crisi della BSE era imputabile al governo del Regno Unito, il quale avrebbe autorizzato la modifica del sistema di fabbricazione delle farine di carne e di ossa che starebbe alla base della contaminazione delle mandrie inglesi e non avrebbe garantito, dopo il 1988, l'efficacia del divieto di nutrire i ruminanti con tali farine, né, successivamente, la corretta applicazione della normativa veterinaria comunitaria in materia di BSE. La relazione critica fortemente anche l'azione dei produttori di farine e dei trasformatori di rifiuti animali nel Regno Unito, i quali avrebbero fabbricato un prodotto difettoso e ignorato i rischi di contaminazione esistenti.
- 149 Infine, occorre rilevare che la relazione della commissione d'inchiesta è stata redatta nel corso dell'anno 1996 ed è stata adottata nel febbraio 1997, quasi quattro anni prima della comparsa della BSE in Spagna. Orbene, contrariamente a quanto asserito dai ricorrenti, le conclusioni della detta relazione non sono facilmente trasponibili alla situazione esistente nel presente caso. Infatti, sebbene i ricorrenti affermino che, fino al 2000, le istituzioni convenute non hanno seguito le raccomandazioni formulate nella detta relazione, occorre rilevare che, in un rapporto del 14 novembre 1997, la commissione temporanea del Parlamento incaricata di monitorare l'applicazione delle raccomandazioni in materia di BSE ha constatato che «la Commissione [aveva] dato applicazione, in tutto o in parte, alla maggior parte delle raccomandazioni della commissione d'inchiesta sulla BSE ovvero [si era] impegnata a rispettare termini ben precisi per la loro applicazione».
- 150 Di conseguenza, il Tribunale ritiene che il richiamo alle conclusioni della detta relazione non sia sufficiente per dimostrare, ai fini della presente causa, l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra le azioni ed omissioni addebitate alle istituzioni convenute e l'arrivo della BSE in Spagna nel 2000.
- 151 Inoltre, per quanto riguarda la tesi dei ricorrenti secondo cui le istituzioni convenute non hanno sufficientemente vigilato sul rispetto della normativa veterinaria comunitaria, il Tribunale reputa che, anche a supporla provata, tale asserita

manca di controlli non può essere considerata come una causa determinante della comparsa della BSE in Spagna. Infatti, la responsabilità del controllo effettivo dell'applicazione della normativa veterinaria comunitaria incombe principalmente agli Stati membri. Per quanto riguarda, in particolare, i controlli veterinari applicabili agli scambi intracomunitari, risulta dalle direttive 89/662 e 90/425 che essi spettano prioritariamente alle autorità dello Stato membro di spedizione delle merci e, in minor misura, a quelle dello Stato di destinazione. Spetta infatti alle autorità dello Stato membro di spedizione adottare le misure necessarie per garantire che gli operatori osservino le prescrizioni veterinarie in tutte le fasi della produzione, dello stoccaggio, della commercializzazione e del trasporto dei prodotti (art. 4 della direttiva 89/662; art. 4 della direttiva 90/425). Allo stesso modo, gli Stati membri, in caso di comparsa nel loro territorio di una zoonosi o di una malattia che possa comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana, debbono mettere immediatamente in atto le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria e adottare qualsiasi altra misura appropriata (art. 9, n. 1, primo e secondo comma, della direttiva 89/662; art. 10, n. 1, primo e secondo comma, della direttiva 90/425). Inoltre, lo Stato membro di destinazione può, per gravi motivi di tutela della sanità pubblica o della salute animale, adottare misure cautelative, in attesa dell'adozione di provvedimenti da parte della Comunità (art. 9, n. 1, terzo e quarto comma, della direttiva 89/662; art. 10, n. 1, terzo e quarto comma, della direttiva 90/425).

152 Del resto, il Tribunale ritiene che non sia dimostrato che, se le dette istituzioni avessero adottato, o avessero adottato prima, misure più rigorose — tra le quali quelle per la cui mancata adozione i ricorrenti muovono censura alle istituzioni stesse —, tale morbo non avrebbe in alcun caso colpito gli allevamenti spagnoli. In particolare risulta dal fascicolo che le norme comunitarie sono state spesso ignorate tanto dalle autorità nazionali quanto da alcuni operatori economici. Le azioni ed omissioni di costoro non consentono, di fatto, di constatare l'esistenza del nesso di causalità diretto che deve sussistere tra le presunte illiceità delle istituzioni comunitarie e i danni lamentati nel caso di specie.

153 Come indicato nella relazione speciale della Corte dei conti n. 14/2001, le ispezioni effettuate dal 1996 dall'OAV rivelano che la maggior parte degli Stati membri (tra

cui il Regno di Spagna) non hanno vigilato con sufficiente rigore affinché le misure correlate alla BSE venissero debitamente applicate nel loro territorio. Secondo la Corte dei conti, la comparsa nel 2000 della seconda crisi di BSE deve essere considerata nell'ottica di tale carenza di misure d'attuazione, da parte degli Stati membri, della normativa comunitaria, a motivo in particolare dell'applicazione di misure di sorveglianza inadeguate e del mancato rispetto del divieto di utilizzare farine di origine animale nei mangimi dei ruminanti, nonché dell'insufficienza dei controlli sugli scambi commerciali delle dette farine e dei mangimi per animali. Tale attuazione carente, da parte degli Stati membri, della normativa comunitaria esistente ha senza dubbio contribuito a ostacolare lo sradicamento della BSE e a favorire la sua propagazione.

154 Infine, occorre prendere in considerazione anche la responsabilità di alcuni operatori economici privati nella propagazione del morbo. Infatti, la detta relazione speciale della Corte dei conti n. 14/2001 ha constatato che il settore agroalimentare non aveva applicato con sufficiente rigore la normativa comunitaria relativa alla BSE, segnatamente riguardo al divieto di utilizzazione delle farine e all'obbligo di etichettatura.

155 Ne consegue che non è dimostrato che le mancanze asseritamente commesse dalla Commissione e dal Consiglio in relazione agli obblighi di vigilanza e di controllo ad essi incombenti nel settore della sanità pubblica siano state determinanti per l'arrivo della BSE in Spagna.

5. Conclusione

156 Alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Tribunale non ritiene che sia dimostrato che le azioni e le omissioni asseritamente illecite del Consiglio e della Commissione possano essere considerate come una causa certa e diretta della comparsa del morbo

della BSE in Spagna nel 2000 e del conseguente crollo dei consumi e dei prezzi della carne bovina in tale paese, all'origine dei danni lamentati dai ricorrenti nella presente causa. Inoltre, non è dimostrato che, se le istituzioni convenute avessero adottato, o avessero adottato prima, le misure delle quali i ricorrenti addebitano loro la mancata adozione, tale morbo non avrebbe in alcun caso colpito gli allevamenti spagnoli.

157 Di conseguenza, occorre concludere che manca la prova dell'esistenza di un nesso di causalità tra il danno lamentato e il comportamento asseritamente colpevole delle istituzioni comunitarie.

158 Il ricorso deve dunque essere respinto perché infondato, senza che occorra pronunciarsi sulla sussistenza nel caso di specie degli altri presupposti della responsabilità extracontrattuale della Comunità, vale a dire l'illegittimità dei comportamenti addebitati alle istituzioni convenute e l'effettività del danno.

Sulle spese

159 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti sono rimasti soccombenti, devono essere condannati a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio e dalla Commissione, conformemente alla domanda in tal senso di queste ultime.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto perché irricevibile per quanto riguarda l'Unió de Pagesos e la Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.**

- 2) **Il ricorso è respinto per il resto perché infondato.**

- 3) **I ricorrenti sopporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio e dalla Commissione.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 2006.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

J.D. Cooke

Indice

Fatti all'origine della controversia	II - 4863
Procedimento e conclusioni delle parti	II - 4872
Sulla ricevibilità	II - 4874
Sul primo motivo di irricevibilità, attinente a vizi di forma relativi all'identificazione dei ricorrenti	II - 4874
Argomenti delle parti	II - 4874
Giudizio del Tribunale	II - 4876
Sul secondo motivo di irricevibilità, relativo all'assenza di una precisa enunciazione degli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso	II - 4877
Argomenti delle parti	II - 4877
Giudizio del Tribunale	II - 4878
Sul terzo motivo di irricevibilità, relativo al difetto di interesse ad agire in capo all'Unió de pagesos ed alla COAG	II - 4879
Nel merito	II - 4881
Argomenti delle parti	II - 4881
1. Sull'esistenza di un comportamento illegittimo del Consiglio e della Commissione	II - 4882
— Sulla violazione della normativa comunitaria in materia di tutela della salute animale e della sanità pubblica	II - 4883
— Sulla violazione dei principi di buona amministrazione, di legittimo affidamento e di precauzione	II - 4890
2. Sull'esistenza di un danno	II - 4892
3. Sull'esistenza di un nesso di causalità	II - 4894
	II - 4921

Giudizio del Tribunale	II - 4898
1. Sul presunto ritardo nel divieto di utilizzazione delle farine di carne e di ossa e nell'introduzione di adeguate procedure di trasformazione dei rifiuti animali	II - 4902
— L'azione delle istituzioni convenute prima del giugno 1994	II - 4903
— L'azione delle istituzioni convenute tra il giugno 1994 e il dicembre 2000	II - 4906
— Conclusione	II - 4909
2. Sul presunto ritardo nel divieto di utilizzazione degli MSR	II - 4910
3. Sulla rimozione, asseritamente prematura, dell'embargo imposto sui bovini, sulle carni bovine e sulle farine di carne e di ossa provenienti dal Regno Unito	II - 4912
4. Sulla presunta violazione da parte delle istituzioni convenute dei loro obblighi di vigilanza e di controllo nel settore della salute animale e della sanità pubblica	II - 4914
5. Conclusione	II - 4918
Sulle spese	II - 4919