

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
15 aprile 1997 *

Nella causa T-390/94,

Aloys Schröder, Jan e Karl-Julius Thamann, nella qualità di soci della Zucht-schweine Epe GbR, società di diritto tedesco, con sede in Neuenkirchen (Germania), rappresentati dagli avv. ti Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann e Rudolf Brenken, del foro di Quakenbrück, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Michel Molitor, Pierre Feltgen e André Harpes, 14A rue des Bains,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Claudia Schmidt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistita dall'avv. Georg M. Berrisch, dei fori di Amburgo e Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto un ricorso per risarcimento danni ex artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE, diretto a far condannare la Commissione al risarcimento del danno subito dai ricorrenti a causa di una serie di decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito della lotta contro la peste suina classica nella Repubblica federale di Germania,

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

composto dai signori R. García-Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 12 novembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Quadro giuridico

- 1 Nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e al fine di garantire la libera circolazione degli animali, la Comunità ha adottato vari provvedimenti, tra i quali la 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; in prosieguo: la «direttiva 90/425»), che prevede, in

particolare, da un lato, che i controlli veterinari siano effettuati essenzialmente nel luogo di partenza e possano essere effettuati nello Stato membro di destinazione solo per campione e, dall'altro, che, in caso di comparsa di talune malattie come la peste suina classica sul territorio di uno Stato membro, questo emani immediatamente le disposizioni previste dal diritto comunitario.

2 L'art. 10 della direttiva 90/425 definisce gli obblighi rispettivi degli Stati membri di spedizione e di destinazione e della Commissione in materia di prevenzione e di lotta contro qualsiasi malattia che possa comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana.

3 L'art. 10, n. 3, dispone:

«Qualora non sia stata informata delle misure prese oppure le consideri insufficienti, la Commissione può, in collaborazione con lo Stato membro interessato e in attesa della riunione del comitato veterinario permanente, adottare provvedimenti cautelari nei confronti degli animali (...) provenienti dalla regione colpita dall'epizootia o da una data azienda, un dato centro o un dato organismo. Tali provvedimenti sono sottoposti senza indugio al comitato veterinario permanente per essere confermati, modificati o invalidati secondo la procedura prevista all'articolo 17».

4 L'art. 10, n. 4, è del seguente tenore:

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

- 5 Il comitato veterinario permanente, istituito con la decisione del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/361/CEE (GU L 255, pag. 23), è composto di esperti rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dalla Commissione. La Commissione presenta ad esso obbligatoriamente i progetti di adozione o modifica di misure di protezione ai sensi dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425.
- 6 La direttiva del Consiglio 22 gennaio 1980, 80/217/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 47, pag. 11; in prosieguo: la «direttiva 80/217»), stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (in prosieguo: la «PSC»).
- 7 Il suo art. 3 dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché il sospetto o l'esistenza di peste suina siano obbligatoriamente e immediatamente denunciati all'autorità competente».

- 8 Ai sensi dell'art. 4, qualora in un'azienda si trovino suini sospetti di peste suina, dev'essere immediatamente aperta un'inchiesta ufficiale. Secondo la stessa disposizione, l'azienda dev'essere messa sotto sorveglianza ufficiale e, in particolare, è vietato qualsiasi ingresso o uscita di suini dall'azienda. A norma dell'art. 5, quando la presenza di peste suina è ufficialmente confermata, tutti i suini dell'azienda devono essere abbattuti senza indugio sotto controllo ufficiale e distrutti in modo atto ad evitare ogni rischio di diffusione del virus. A norma degli artt. 7 e 8, devono essere effettuate indagini epizootologiche allo scopo di stabilire, in particolare, la possibile origine dell'infezione e se il virus abbia potuto propagarsi in occasione di contatti con altri branchi.

- 9 L'art. 9, n. 1, della direttiva 80/217, come modificata dalla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1991, 91/685/CEE (GU L 377, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 91/685»), dispone:

«Non appena la diagnosi della peste suina classica nei suini di un'azienda è ufficialmente confermata, l'autorità competente istituisce, intorno alla zona colpita dal focolaio, una zona di protezione con un raggio di almeno 3 km, inserita in una zona di sorveglianza con un raggio di almeno 10 km».

- 10 L'art. 9, n. 2, della stessa direttiva elenca una serie di fattori che l'autorità competente deve prendere in considerazione per delimitare le zone di protezione e di sorveglianza in ciascun caso particolare. Tali fattori sono, in particolare, i risultati degli studi epidemiologici effettuati conformemente all'art. 7, la situazione geografica, con particolare riferimento alle frontiere naturali, l'ubicazione e la vicinanza delle aziende, le correnti di scambio e i mezzi di controllo.

- 11 La produzione suina è distinta abitualmente in quattro livelli (produzione di razze di allevamento, allevamento di scrofette, produzione di maiali da ingrasso e ingrasso), praticati ciascuno in aziende specializzate. Tali attività danno luogo a intensi scambi di animali, segnatamente fra gli Stati membri.

- 12 La PSC è un'infezione virale contagiosa del suino con decorso iperacuto e un tasso di mortalità che può raggiungere il 100% in caso di infezione tipica. Non trasmissibile all'uomo, essa può estendersi rapidamente e minacciare in modo duraturo l'esistenza del bestiame suino. Secondo il decorso della malattia, il periodo di incubazione va da due a venti giorni. L'agente patogeno può essere stato già trasmesso più volte prima che la malattia si manifesti e possa essere individuata. Ciò si spiega in particolare con il fatto che le aziende che praticano l'allevamento di scrofette e la produzione di suini da ingrasso rivendono spesso i loro animali a numerose aziende.

- 13 Come gli Stati Uniti d'America, l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda, la Norvegia, l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica ceca, la Comunità adotta, nella lotta contro la PSC, una politica di non vaccinazione. Numerosi paesi vietano l'importazione di suini provenienti da regioni dove è autorizzata la vaccinazione. Del pari, nella Comunità possono essere importati solo suini provenienti da regioni dove, negli ultimi dodici mesi, non è stato segnalato alcun caso di PSC e non è stata effettuata alcuna vaccinazione contro tale malattia.

I casi di comparsa della PSC in Germania nel 1993-1994 e i provvedimenti adottati dalla Commissione

- 14 La comparsa della PSC è stata segnalata in Germania nel 1993 in 100 casi, contro 13 nel 1992 e 6 nel 1991. Tali 100 casi si ripartivano in 7 Länder, il più colpito dei quali era il Land della Bassa Sassonia con 60 casi, 18 dei quali solo nel periodo 25 maggio -16 giugno 1993.
- 15 La Commissione, basandosi sull'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, ha adottato la decisione 18 giugno 1993, 93/364/CEE, relativa a determinate misure protettive contro la peste suina classica in Germania (GU L 150, pag. 47; in prosieguo: la «decisione 93/364»). Poiché, secondo il preambolo, il pericolo di infezione si limitava ad una zona geografica circoscritta, l'art. 1 disponeva che «la Germania non spedisce in altri Stati membri suini vivi provenienti dalle zone elencate nell'allegato I» alla decisione, vale a dire da talune circoscrizioni del Land della Bassa Sassonia, del Land del Meclenburgo-Pomerania occidentale, del Land dello Schleswig-Holstein, del Land della Renania settentrionale-Vestfalia e del Land della Renania-Palatinato. La Commissione, pur riconoscendo che la Germania aveva adottato alcuni provvedimenti e, in particolare, istituito zone di protezione e di sorveglianza conformemente alla direttiva 80/217, l'ha ugualmente obbligata, all'art. 2 della decisione 93/364, ad attuare misure adeguate di livello equivalente in grado di prevenire la diffusione della malattia dalle zone del suo territorio soggette a restrizioni

ad altre zone. L'art. 3 della decisione 93/364 disponeva che la Germania non doveva spedire in altri Stati membri carni suine fresche e prodotti a base di carne suina ottenuti da suini provenienti da aziende situate nelle zone del suo territorio elencate nell'allegato I.

- 16 Essendo stata nel frattempo confermata in Germania la presenza di nuovi focolai di PSC, la decisione della Commissione 15 settembre 1993, 93/497/CEE, che modifica la decisione 93/364 (GU L 233, pag. 15; in prosieguo: la «decisione 93/497»), ha ampliato la parte del territorio interessata dai divieti di esportazione dei suini.
- 17 Essendo stato diagnosticato in Belgio un primo caso di PSC in suini importati dalla Germania, il Belgio ha vietato, con decreto ministeriale 14 ottobre 1993, l'importazione di suini dalla Germania, e la Commissione, con decisione 20 ottobre 1993, 93/539/CEE, che reca alcune misure protettive contro la peste suina classica in Germania e che abroga la decisione 93/364 (GU L 262, pag. 67; in prosieguo: la «decisione 93/539»), ha esteso i divieti di esportazione di suini a tutto il territorio tedesco.
- 18 La decisione della Commissione 29 ottobre 1993, 93/553/CEE, che modifica la decisione 93/539 (GU L 270, pag. 74), ha prorogato sino al 4 novembre 1993 i divieti di esportazione inizialmente vigenti fino al 29 ottobre 1993.
- 19 La Commissione ha in seguito emanato, sempre sulla base dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, la decisione 4 novembre 1993, 93/566/CE, relativa a determinate misure protettive contro la peste suina classica in Germania e che sostituisce la decisione 93/539 (GU L 273, pag. 60; in prosieguo: la «decisione 93/566»). Secondo tale decisione, la Germania non doveva spedire suini vivi (art. 1), né carni suine fresche o prodotti a base di carne suina (art. 2), provenienti dalle zone elencate nell'allegato I non solo in altri Stati membri, ma neanche in altre parti del proprio territorio (in prosieguo: i «divieti di spedizione»).

- 20 La circoscrizione di Osnabrück, ove si trova l'azienda dei ricorrenti, rientrava tra le circoscrizioni del Land della Bassa Sassonia elencate nel suddetto allegato I.
- 21 La decisione della Commissione 30 novembre 1993, 93/621/CE, che modifica la decisione 93/566 e che sostituisce la decisione 93/539 (GU L 297, pag. 36; in prosieguo: la «decisione 93/621»), ha delimitato il territorio interessato dai divieti di spedizione non più per circoscrizione ma per comuni. Secondo la Commissione erano interessati tutti i comuni il cui territorio si trovava in tutto o in parte nel raggio di 20 km da aziende in cui erano stati segnalati casi di PSC. Il comune di Bramsche, ove si trova l'azienda dei ricorrenti, rientrava tra i comuni della circoscrizione di Osnabrück elencati nel nuovo allegato I alla decisione 93/566 come modificata.
- 22 La decisione della Commissione 10 dicembre 1993, 93/671/CE (GU L 306, pag. 59; in prosieguo: la «decisione 93/671»), nonché la decisione della Commissione 30 dicembre 1993, 93/720/CE (GU L 333, pag. 74; in prosieguo: la «decisione 93/720»), recanti, rispettivamente, seconda e terza modifica della decisione 93/566 e che sostituiscono la decisione 93/539, hanno adeguato l'estensione dei territori interessati dai divieti di spedizione per seguire l'andamento dei casi di comparsa della PSC.
- 23 La decisione della Commissione 20 gennaio 1994, 94/27/CE, relativa a determinate misure protettive contro la peste suina classica in Germania e recante abrogazione della decisione 93/566 (GU L 19, pag. 31; in prosieguo: la «decisione 94/27»), basata sull'art. 10 della direttiva 90/425, ha nuovamente determinato l'estensione dei territori interessati dai divieti di spedizione. Solo taluni comuni di tre circoscrizioni del Land della Bassa Sassonia rimanevano interessati dai divieti. Il comune di Bramsche era tra quelli elencati nell'allegato I alla decisione.
- 24 Essendo stati segnalati nuovi casi di PSC in altre regioni della Bassa Sassonia, l'art. 1, n. 1, della decisione della Commissione 23 marzo 1994, 94/178/CE, relativa a determinate misure protettive contro la peste suina classica in Germania e recante

abrogazione delle decisioni 94/27/CE e 94/28/CE (GU L 83, pag. 54; in prosieguo: la «decisione 94/178»), ha esteso a tutto il territorio del Land della Bassa Sassonia i divieti di spedizione sia verso altre zone della Germania sia verso altri Stati membri. Inoltre, l'art. 1, n. 2, della stessa decisione ha stabilito un divieto di circolazione all'interno stesso del Land della Bassa Sassonia riguardo alle parti del suo territorio particolarmente minacciate, ossia dalla zona indicata nell'allegato II alla decisione verso la zona indicata nell'allegato I.

- 25 A causa della ricomparsa di un numero maggiore di focolai di PSC nel Land della Bassa Sassonia, la decisione della Commissione 19 maggio 1994, 94/292/CE (GU L 128, pag. 21; in prosieguo: la «decisione 94/292»), ha modificato la decisione 94/178, in particolare ai fini di un adeguamento della zona di cui all'allegato II.
- 26 I ricorrenti praticano l'allevamento di scrofette della razza ibrida JSR nella loro porcilaia di Epe, comune di Bramsche, circoscrizione di Osnabrück nel Land della Bassa Sassonia. Secondo quanto dichiarato dai ricorrenti, le aziende da loro rifornite si trovano principalmente nelle circoscrizioni di Vechta, Diepholz e Osnabrück, nonché nella zona limitrofa del Land della Renania settentrionale-Vestfalia.
- 27 L'azienda dei ricorrenti non è stata colpita dalla PSC, ma si trova nelle zone di territorio interessate dai divieti di spedizione imposti dalle suddette decisioni adottate dalla Commissione tra il 4 novembre 1993 e il 19 maggio 1994.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 28 I ricorrenti hanno quindi presentato il 15 dicembre 1994 il ricorso per risarcimento danni in esame.

29 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e di adottare, ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, misure di organizzazione del procedimento consistenti nel chiedere alle parti di rispondere per iscritto a vari quesiti, cui è stato debitamente risposto.

30 Le parti hanno presentato osservazioni orali e le loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza del 12 novembre 1996.

31 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— condannare la convenuta a versare un risarcimento di 173 174,45 DM in riparazione del danno subito a causa delle decisioni litigiose;

— condannare la convenuta alle spese.

32 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo;

— condannare i ricorrenti alle spese.

Sulla ricevibilità

33 Secondo la Commissione, il ricorso è irricevibile perché presentato dalla società «Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR», ossia

una società di diritto civile (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*; in prosieguo: «GbR»), ai sensi degli artt. 705 e seguenti del codice civile tedesco. Orbene, in diritto tedesco, una siffatta società di diritto civile non avrebbe capacità processuale attiva.

34 L'interpretazione della Commissione non può essere accolta. Come giustamente osservano i ricorrenti, sia dall'intestazione del ricorso sia dall'esposizione dei motivi e dagli argomenti, nonché dal mandato ad litem che parla di «ricorrenti» e non di «ricorrente», risulta che il ricorso è stato presentato dalle persone fisiche Aloys Schröder, Jan e Karl-Julius Thamann nella loro qualità di soci della società civile «Zuchtschweine Epe GbR», e non dalla detta società di diritto civile.

35 Ne discende che il ricorso è ricevibile.

Nel merito

36 I ricorrenti sostengono che le decisioni della Commissione 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 e 94/292 sono illegittime e hanno causato loro un danno che la Comunità deve risarcire in forza dell'art. 215, n. 2, del Trattato CE.

37 Secondo la Commissione non sussistono i presupposti della responsabilità della Comunità per atti delle sue istituzioni.

A — *Sulla natura degli atti litigiosi**Argomenti delle parti*

- 38 Secondo i ricorrenti, le decisioni in questione costituiscono atti amministrativi, intesi come distinti dagli atti normativi, e quindi la loro semplice illegittimità basta per far sorgere la responsabilità della Comunità. Dovrebbero essere applicati quindi i principi elaborati dalla Corte per il risarcimento del danno causato da un atto dell'amministrazione (sentenza della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325), e non quelli relativi alla responsabilità della Comunità per atti normativi che implicano scelte di politica economica (sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975).
- 39 In proposito, i ricorrenti osservano, in primo luogo, che tutte le cause in cui la Corte ha dichiarato che la responsabilità per gli atti normativi va valutata secondo criteri più severi avevano ad oggetto regolamenti o regolamenti di attuazione ai sensi dell'art. 189, secondo comma, del Trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio, Racc. pag. 877) un atto può avere carattere normativo e corrispondere alla funzione legislativa solo se il suo contenuto regolamentare è sufficientemente astratto ed è di applicazione generale. Solo i regolamenti presenterebbero tali caratteristiche.
- 40 I ricorrenti sostengono altresì che una decisione ai sensi dell'art. 189, quarto comma, del Trattato CE costituisce un provvedimento individuale concreto per il compimento di un atto amministrativo, e che la Commissione è l'istituzione incaricata di adottare tali decisioni in quanto potere esecutivo della Comunità.

41 Inoltre, i ricorrenti contestano che la natura normativa o amministrativa di un atto possa dipendere dal fatto che l'istituzione che l'emana disponga di un potere discrezionale.

42 Secondo i ricorrenti, il carattere normativo di un atto giustificherebbe le condizioni più severe poste dalla giurisprudenza in materia di responsabilità della Comunità. Tale giurisprudenza deriverebbe infatti dall'intento di non ostacolare l'attività normativa della Comunità con l'eventualità di domande di risarcimento danni. Al riguardo, la Corte, nella sentenza *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio*, citata supra al punto 38 (punto 11), avrebbe prudentemente attenuato la responsabilità della Comunità per il danno subito da un privato perché si trattava, nel caso di specie, di un «atto normativo che [implicava] delle scelte di politica economica».

43 I ricorrenti affermano peraltro che la Corte riconosce un potere discrezionale di politica economica solo al legislatore comunitario. Essi sottolineano che in linea di principio è il Consiglio che esercita la funzione legislativa e che la Commissione agisce in tale veste solo nei casi eccezionali in cui è investita, con specifica autorizzazione, del potere di adottare atti normativi. Il regolamento di attuazione rappresenterebbe il caso tipico di una siffatta autorizzazione.

44 Secondo i ricorrenti, le citate decisioni della Commissione adottate tra il 4 novembre 1993 e il 19 maggio 1994, che stabiliscono divieti di spedizione per regioni specifiche, costituiscono atti individuali sufficientemente concreti, fondati sull'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425. Tale disposizione non conferirebbe alla Commissione un'autorizzazione specifica ad adottare atti normativi nell'ambito di un potere discrezionale di politica economica, ma un'autorizzazione al fine di applicare il diritto a particolari casi concreti, sulla base, eventualmente, di un potere discrezionale.

45 I ricorrenti espongono infine che le decisioni in questione consentono di individuare i produttori e gli esportatori suini interessati, stabiliti in Germania. Tali decisioni sarebbero quindi atti amministrativi riguardanti fatti concreti e non riguarderebbero questioni generali e astratte di regolamentazione.

46 La Commissione sostiene che nel caso di specie valgono i principi sulla responsabilità della Comunità per atti normativi che implicano scelte di politica economica, in quanto la nozione «atti normativi» impiegata dalla Corte nella sentenza Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, citata supra al punto 38, come nelle sentenze successive, riguarderebbe tutti gli atti indicati all'art. 189 del Trattato, comprese le decisioni rivolte agli Stati membri.

47 Le decisioni in questione implicherebbero «scelte di politica economica», nozione che comprenderebbe tutte le decisioni adottate nell'esercizio di un potere discrezionale e miranti all'organizzazione di un settore, in particolare di un'organizzazione comune di mercato (sentenza della Corte 24 ottobre 1973, causa 43/72, Merkur-Außenhandels/Commissione, Racc. pag. 1055; sentenza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-472/93, Campo Ebro Industrial e a./Consiglio, Racc. pag. II-421, punto 42). In proposito, la Commissione, per adottare le decisioni litigiose e in particolare per determinare le regioni oggetto dei divieti di spedizione, avrebbe dovuto raffrontare l'interesse generale al funzionamento degli scambi di suini all'interno della Comunità con l'interesse alla protezione sanitaria e alla conservazione del bestiame suino nella Comunità, nonché con gli interessi dei produttori di suini nelle regioni della Germania in cui si era manifestata la PSC.

48 La Commissione ricorda peraltro la giurisprudenza della Corte secondo cui, per gli atti normativi nei quali si traducono scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità sussiste solo eccezionalmente e in circostanze particolari, al fine di garantire che, in materia economica, le istituzioni non siano «ostacolat[e] nelle [loro] decisioni dalla prospettiva di azioni di danni ogni volta che debba[no] adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli» (sentenza della Corte 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77,

15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 5). Tale giurisprudenza sarebbe applicabile nel caso di specie poiché la Commissione, se dovesse temere azioni di risarcimento ogni volta che è obbligata ad adottare misure di lotta contro le epizoozie, sarebbe notevolmente ostacolata nelle sue possibilità di azione. In casi del genere, ove è generalmente necessaria un'azione molto rapida, la sua responsabilità può sussistere solo eccezionalmente e in circostanze particolari.

Giudizio del Tribunale

- 49 L'art. 215, secondo comma, del Trattato dispone che, in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni dei diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni.
- 50 Secondo una giurisprudenza consolidata, la responsabilità della Comunità può sorgere solo se ricorre un insieme di presupposti quali l'illegittimità del comportamento addebitato all'istituzione comunitaria, un danno effettivo, il nesso causale tra il danno asserito e il comportamento delle istituzioni e l'illegittimità di questo comportamento (sentenza del Tribunale 9 gennaio 1996, causa T-575/93, Koelman/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 89).
- 51 Per quanto riguarda la prima condizione, relativa all'esistenza di un comportamento illegittimo, la Corte ha precisato in una giurisprudenza costante che, nel campo degli atti amministrativi, qualsiasi violazione del diritto costituisce un'illegittimità idonea a far sorgere la responsabilità della Comunità (sentenza della Corte 7 novembre 1985, causa 145/83, Adams/Commissione, Racc. pag. 3539).

- 52 Nel campo degli atti normativi, invece, la responsabilità della Comunità può sorgere solo in presenza di una violazione di una regola superiore di diritto intesa a tutelare i singoli. Se l'istituzione ha adottato l'atto nell'esercizio di un ampio potere discrezionale, perché sussista la responsabilità della Comunità è necessario, inoltre, che la violazione sia caratterizzata, e cioè che essa presenti un carattere palese e grave (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, punto 81).
- 53 Occorre quindi esaminare se le decisioni litigiose abbiano natura normativa o amministrativa e, eventualmente, se la Commissione disponesse di un ampio potere discrezionale per adottarle.
- 54 Va precisato in limine che, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la nozione di atto normativo ai sensi della giurisprudenza può applicarsi a tutti gli atti di cui all'art. 189 e non solo ai regolamenti. Infatti, per giurisprudenza costante, la natura di un atto non può essere ricercata nella sua forma esteriore, ma nella portata generale o meno dell'atto in questione (sentenza *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, citata supra al punto 52, punto 86).
- 55 Per determinare la natura degli atti litigiosi, occorre tener conto delle seguenti considerazioni.
- 56 In primo luogo, le decisioni litigiose producono verso i ricorrenti gli effetti propri di un atto di portata generale, allo stesso modo di un regolamento che vietasse a tutti i produttori ed esportatori di suini stabiliti in talune zone del territorio nazionale di spedire animali o prodotti determinati verso altri Stati membri o verso altre zone del territorio nazionale.

- 57 Tale constatazione non è inficiata dall'argomento dei ricorrenti secondo cui sarebbe possibile identificare tutti i produttori ed esportatori suini stabiliti in Germania e interessati dalle decisioni litigiose. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, la natura normativa di un atto non è posta in discussione dalla possibilità di determinare con maggiore o minore precisione il numero o persino l'identità dei soggetti di diritto cui si applica in un dato momento, fintantoché è pacifico che tale applicazione si compie in forza di una situazione oggettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto in relazione con la finalità di quest'ultimo (sentenza della Corte 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 18).
- 58 In secondo luogo, le decisioni litigiose rientrano nel campo della politica agricola comune, come emerge sia dal loro contenuto sia dal riferimento che la direttiva 90/425, in base alla quale esse sono state adottate, fa all'art. 43 del Trattato; in questo campo, le istituzioni dispongono abitualmente di un ampio potere discrezionale.
- 59 In terzo luogo, la Commissione, per adottare misure di salvaguardia quali quelle relative ai controversi divieti e alla delimitazione delle zone del territorio interessate dagli stessi, è indotta a raffrontare gli interessi generali della libera circolazione degli animali all'interno della Comunità, della tutela sanitaria e della salvaguardia del bestiame suino nella Comunità con gli interessi particolari dei produttori suini interessati dai divieti.
- 60 In quarto luogo, la lotta contro la diffusione della PSC richiede in generale un'azione rapida della Commissione, a causa degli intensi scambi di suini fra gli Stati membri e tenuto conto dell'alta contagiosità dell'agente patogeno che provoca la PSC, della sua incubazione relativamente breve nonché dell'esito fatale per gli animali colpiti.

61 Il Tribunale, infine, in una recente sentenza (*Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, citata supra al punto 52, punto 87), ha già dichiarato che una decisione adottata dalla Commissione sulla base dell'art. 1, n. 4, della direttiva 90/425, e che impone un divieto di esportare suini vivi da uno Stato membro verso gli altri Stati membri, costituisce un atto normativo.

62 Da quanto sopra risulta che le decisioni controverse sono atti normativi che implicano scelte di politica economica per la cui adozione l'istituzione dispone di un ampio potere discrezionale.

63 Secondo la citata giurisprudenza costante, atti del genere possono far sorgere la responsabilità della Comunità solo eccezionalmente e in circostanze particolari affinché le istituzioni comunitarie non siano ostacolate nelle loro decisioni dalla prospettiva di azioni per danni ogni volta che debbano adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli (sentenza *HNL e a./Consiglio e Commissione*, citata supra al punto 48, punto 5).

64 La responsabilità della Comunità può sorgere pertanto nel caso di specie solo se la Commissione ha violato, in modo palese e grave, una regola superiore di diritto posta a tutela dei singoli.

B — Sull'esistenza di una violazione palese e grave di una regola superiore di diritto posta a tutela dei singoli

65 I ricorrenti deducono sostanzialmente cinque motivi per dimostrare l'illegittimità delle decisioni litigiose. Il primo motivo attiene ad una violazione del principio di non discriminazione, il secondo ad una violazione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio di un'attività economica, il terzo ad una violazione del principio di proporzionalità, il quarto ad un'insufficiente base giuridica delle decisioni litigiose e il quinto ad una violazione dell'art. 190 del Trattato.

- 66 Se i primi quattro motivi riguardano tutti una violazione di una regola superiore di diritto posta a tutela dei singoli, non occorre invece procedere all'esame della fondatezza del quinto motivo. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, un'insufficienza di motivazione di un atto regolamentare non può comportare la responsabilità della Comunità (v. sentenza della Corte 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885, punto 14; sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2589, punto 57).

Sul motivo attinente ad una violazione del principio di non discriminazione

- 67 Il motivo attinente ad una violazione del principio di non discriminazione si divide in tre parti. In esse i ricorrenti deducono una discriminazione rispetto al Belgio, una discriminazione derivante dalla delimitazione delle zone secondo i confini amministrativi e una discriminazione rispetto al Land della Renania settentrionale-Vestfalia.

Prima parte: discriminazione rispetto al Belgio

— Argomenti delle parti

- 68 I ricorrenti si ritengono colpiti da una discriminazione rispetto agli allevatori di suini stabiliti in Belgio. Ricordando che la PSC è comparsa in Belgio, nel comune di Wingene, nelle Fiandre occidentali, all'incirca allo stesso tempo che in Germania, essi osservano che le autorità belghe hanno adottato in quella regione solo le misure applicabili alle zone di protezione e di sorveglianza previste dall'art. 4 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina (GU 1964, n. 121, pag. 1977; in prosieguo: la «direttiva 64/432»), e dalla direttiva 80/217, senza che la Commissione abbia adottato alcuna misura ulteriore di protezione per le unità territoriali amministrative (circostrizioni e comuni) colpite o situate in prossimità di quelle colpite dalla PSC.

69 Le sostanziali differenze tra i divieti applicabili al Belgio e al Land della Bassa Sassonia non sarebbero oggettivamente giustificate e le decisioni della Commissione in questione non conterrebbero spiegazioni oggettive tali da giustificare questa discriminazione.

70 Orbene, le epidemie di PSC in Belgio e in Bassa Sassonia sarebbero state analoghe. Il confronto non avrebbe dovuto essere compiuto soltanto sulla base del numero assoluto di casi di PSC. Tale numero non mostrerebbe l'estensione del danno economico e un'analisi precisa e dettagliata consentirebbe di concludere che l'evoluzione e gli effetti delle epidemie di peste suina nel corso degli anni 1993 e 1994 erano del tutto analoghi in Belgio e in Bassa Sassonia. Nelle Fiandre occidentali e in Bassa Sassonia si sarebbero trovati lo stesso ceppo di virus «Lorena», una struttura della produzione suina analoga, una densità suina di pari livello e un contagio nello stesso periodo dell'anno. Non si può quindi affermare che le autorità belghe fossero state più efficaci di quelle tedesche nella lotta contro la PSC nel periodo in questione, a parte il fatto che avevano istituito immediatamente zone di protezione di 20 km.

71 I ricorrenti criticano la Commissione per non aver fornito la prova concreta della mancanza rimproverata alle autorità della Bassa Sassonia rispetto a quelle belghe. Al contrario, la Commissione avrebbe esplicitamente ammesso nel settimo 'considerando' della decisione 93/566 che «la Germania [aveva] preso dei provvedimenti conformemente alla direttiva 80/217/CEE e che successivamente [aveva] introdotto ulteriori misure nelle zone colpite».

72 Infine, anche se una differenza di trattamento fosse oggettivamente giustificata, essa avrebbe dovuto essere equamente proporzionata alle circostanze dedotte (v. sentenze della Corte 5 luglio 1977, causa 114/76, Bela-Mühle, Racc. pag. 1211, 13 novembre 1973, cause riunite 63/72 -69/72, Werhahn Hansamühle e a./Consiglio, Racc. pag. 1229, e sentenza Merkur-Außenhandels/Commissione, citata supra al punto 47). Orbene, se le misure o i divieti di spedizione avessero avuto lo scopo, secondo la Commissione, di evitare la diffusione della PSC delimitando ampie zone intorno alle aziende infette, essi avrebbero dovuto prevedere un nesso stretto con il luogo preciso di comparsa della PSC. Criteri di delimitazione

amministrativa che non fanno emergere un simile nesso, in particolare quando le divisioni amministrative territoriali sono molto estese, come in Bassa Sassonia, sarebbero quindi inadeguati e senza alcun rapporto con lo scopo dei divieti. La modifica della decisione 93/566 con la decisione 93/621, che delimita le zone interessate dai divieti secondo i confini comunali, in un momento in cui l'epizoozia era stagnante, dimostrerebbe che la Commissione era conscia del fatto che i divieti di circolazione applicati secondo i confini di circoscrizione erano inadeguati e sproporzionati.

73 Secondo la Commissione, le situazioni della PSC in Belgio e in Germania erano diverse.

74 La convenuta sostiene che nel 1993 erano stati segnalati in Belgio solo 7 casi di PSC mentre nella stessa epoca erano stati segnalati in Germania 100 casi (contro 13 nel 1992 e 6 nel 1991), 60 dei quali nel solo Land della Bassa Sassonia. In materia di lotta contro la PSC sarebbe il numero dichiarato di casi di PSC, e non l'estensione del danno economico causato dall'abbattimento dei suini, a dover determinare l'adozione di divieti di spedizione. Il criterio del numero di casi di PSC consentirebbe di verificare se le autorità nazionali riescano o meno ad arginare la diffusione dell'epidemia e di stabilire se sia prudente imporre divieti di spedizione.

75 Le autorità belghe sarebbero state più efficaci nella lotta contro la PSC soprattutto a causa del fatto che avevano stabilito sin dall'inizio zone ulteriori del raggio di 20 km e proceduto ad indagini epizootologiche più ampie. Nel caso di specie sarebbe inutile sapere quale fosse il concreto comportamento colposo da rimproverare alle autorità della Bassa Sassonia, giacché era indiscutibile, sulla base dell'elevato numero di casi di PSC comparsi, che esse non erano riuscite a controllare l'epidemia e che vi era pericolo di propagazione. Inoltre, al contrario delle autorità belghe, che avrebbero costantemente tenuto informata la Commissione sulla situazione, quelle tedesche non avrebbero trasmesso alla Commissione, di propria

iniziativa, alcuna informazione né sull'evoluzione dell'epidemia né sulla situazione in loco. Orbene, la Commissione dipenderebbe da questa collaborazione per istituire i divieti e adottare tutti i provvedimenti di protezione necessari.

- 76 Infine, anche ammettendo che le situazioni in Belgio e in Germania fossero state analoghe, la differenza di trattamento sarebbe stata oggettivamente giustificata in quanto, nell'interesse del mantenimento degli scambi di suini nella Comunità e per salvaguardare il bestiame suino negli altri Stati membri, la Commissione deve intervenire soltanto quando le autorità nazionali non sono in condizioni di controllare e di combattere efficacemente la PSC. Orbene, le autorità belghe si sarebbero mostrate affidabili nella lotta contro la PSC, mentre alla data del 4 novembre 1993, quando furono adottate le prime decisioni contestate, erano stati rilevati sul territorio tedesco già 92 casi di PSC per il 1993.

— Giudizio del Tribunale

- 77 A norma dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli da istituire nell'ambito della politica agricola comune «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità». In forza di una giurisprudenza costante, il divieto di discriminazione sancito dalla norma in oggetto è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./Commissione, Racc. pag. II-2379, punto 78).
- 78 Il principio di non discriminazione ha carattere di regola superiore di diritto a tutela dei singoli, la cui violazione può far sorgere la responsabilità della Comunità (v., ad esempio, sentenza del Tribunale 27 giugno 1991, causa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. II-279, punti 117 e 118).

79 Occorre quindi verificare se, adottando le decisioni controverse, la Commissione abbia violato in modo palese e grave tale principio, il quale, secondo la giurisprudenza, impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvoché una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (sentenza Campo Ebro Industrial e a./Consiglio, citata supra al punto 47, punto 82).

80 I ricorrenti non possono sostenere di essere oggetto di una discriminazione rispetto agli allevatori di suini stabiliti in Belgio. Infatti, nel 1993 erano stati segnalati in Belgio soltanto 7 casi di PSC, mentre nello stesso periodo erano stati segnalati in Germania 100 casi, 60 dei quali nel solo Land della Bassa Sassonia. Orbene, in una regione ad alta concentrazione di allevamenti suini, il numero di casi di PSC costituisce, come giustamente sostiene la Commissione, un criterio idoneo per valutare il pericolo di diffusione della malattia e la necessità di un intervento della Commissione per salvaguardare il bestiame suino negli Stati membri.

81 Occorre altresì ricordare che l'art. 10 della direttiva 90/425 impone agli Stati membri di informare immediatamente la Commissione della comparsa di malattie quali la PSC, nonché delle misure di lotta o prevenzione adottate, e prevede, al n. 3, che la Commissione, qualora non sia stata informata delle misure prese, possa adottare provvedimenti cautelari.

82 Nel caso di specie, le autorità belghe, al contrario delle corrispondenti autorità tedesche, hanno costantemente tenuto informati i servizi della Commissione in tempo reale sull'evoluzione della PSC sul loro territorio e sulle azioni nazionali intraprese per lottare contro tale malattia. La Commissione era quindi perfettamente informata della situazione belga, il che l'ha potuta legittimamente indurre a distinguere le sue azioni di lotta contro la proliferazione della PSC sul territorio belga rispetto alle azioni imposte sul territorio tedesco. In ogni caso, le misure di salvaguardia contro la diffusione della PSC erano in funzione dell'obiettivo situazione di pericolo di diffusione della PSC e quindi non è necessario approfondire l'esame delle eventuali mancanze dei competenti organi nazionali nella lotta contro la PSC.

83 Ne discende che le situazioni in Belgio e in Germania non erano analoghe e quindi la prima parte del motivo attinente alla violazione del principio di non discriminazione dev'essere respinta.

Seconda parte: discriminazione derivante dalla delimitazione delle zone in base ai confini amministrativi

— Argomenti delle parti

84 I ricorrenti rimproverano alla Commissione di avere istituito divieti di spedizione in base a circoscrizioni amministrative (comuni e circoscrizioni), piuttosto che in base a un raggio rispetto al focolaio dell'epidemia, come per le zone di protezione e di sorveglianza ai sensi dell'art. 9, n. 1, della direttiva 80/217. La delimitazione di zone del territorio in base a criteri amministrativi non terrebbe conto del pericolo reale di infezione e avrebbe avuto per loro un effetto discriminatorio rispetto ad altre aziende situate di fatto a pari distanza dal focolaio dell'epidemia di PSC, ma poste in una circoscrizione amministrativa non interessata dai divieti di spedizione.

85 Secondo la giurisprudenza, una misura è priva di giustificazione obiettiva se è palesemente inidonea. Orbene, in materia di lotta contro un'epizoozia, la valutazione dell'idoneità può dipendere solo dal grado di pericolo di infezione e di trasmissione presentato dall'epizoozia. I ricorrenti ritengono che i divieti di spedizione relativi a zone del territorio determinate in funzione di unità amministrative, anche se possono effettivamente impedire una propagazione della PSC al di fuori di tali unità, non possono tuttavia impedirne lo sviluppo all'interno delle stesse.

86 La Commissione sostiene che, per determinare le zone del territorio soggette a divieti di spedizione, essa deve basarsi non solo su criteri puramente geografici e tanto meno sulla sola distanza dai focolai di infezione, ma può anche ricorrere alle

unità amministrative. Ciò emergerebbe in particolare dall'art. 9 della direttiva 80/217. La Commissione disporrebbe di un potere discrezionale per delimitare le zone del territorio interessate da misure di divieto adottate in base alla direttiva 90/425, sia in base a criteri principalmente geografici, sia in base alle circoscrizioni amministrative, sia combinando tali criteri, e i limiti di tale potere sarebbero violati solo se la misura in questione si rivelasse palesemente inadeguata (sentenza della Corte 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 14). Ciò non si sarebbe verificato nel caso di specie.

87 In proposito, la scelta del metodo di delimitazione sarebbe controversa fra gli Stati membri e la questione sarebbe oggetto di discussione all'interno del comitato veterinario permanente. La Commissione terrebbe conto per quanto possibile del modo di delimitazione preferito dallo Stato interessato. Nel caso di specie, la stessa Repubblica federale di Germania avrebbe auspicato una delimitazione in base a unità amministrative, giacché la protezione veterinaria è organizzata a livello di circoscrizioni. Una siffatta delimitazione avrebbe quindi offerto le migliori garanzie di un controllo e di un'applicazione efficaci, permettendo di ricorrere immediatamente a strutture amministrative di controllo operative.

88 La Commissione fa altresì osservare che, anche se i divieti di spedizione fossero stati istituiti in base a criteri principalmente geografici, l'azienda dei ricorrenti avrebbe potuto esserne comunque colpita. Infatti, i divieti non sarebbero stati necessariamente limitati a zone di territorio poste nel raggio di 20 km da un focolaio di infezione, giacché si sarebbe dovuto tener conto anche di criteri geografici particolari, come le frontiere naturali e la densità di aziende di allevamento suino. Orbene, secondo le indicazioni delle autorità tedesche, la circoscrizione di Osnabrück nonché le vicine circoscrizioni di Vechta e Diepholz presenterebbero la più alta densità mondiale di aziende di allevamento suino.

89 I ricorrenti non avrebbero peraltro dimostrato che altre aziende analoghe alla loro e più vicine ai focolai di infezione non sarebbero state oggetto dei divieti di spedizione.

90 La Commissione precisa infine che, anche se nella circoscrizione di Osnabrück non è comparso alcun nuovo focolaio tra il 31 ottobre 1993 e il 20 gennaio 1994, sono stati segnalati tuttavia in Bassa Sassonia 13 focolai, la maggior parte dei quali nella circoscrizione di Vechta, che confina con quella di Osnabrück. Essa aggiunge che 12 dei 13 casi provenivano dal Regierungsbezirk di Weser Ems, di cui fa parte anche la circoscrizione di Osnabrück, e che il Regierungsbezirk costituisce l'unità amministrativa responsabile del coordinamento delle misure di lotta contro la PSC. I ripetuti casi di PSC nel Regierungsbezirk di Weser Ems avrebbero rivelato manifesti errori nel coordinamento delle misure per debellare l'epidemia, in particolare per quanto riguarda le indagini epidemiologiche.

— Giudizio del Tribunale

91 La direttiva 90/425, in base alla quale sono state adottate le decisioni controverse, non stabilisce criteri né geografici né amministrativi per la delimitazione delle zone del territorio interessate dalle misure di protezione e di salvaguardia emanate dalla Commissione.

92 I ricorrenti non possono sostenere che la Commissione si sarebbe dovuta astenere dall'imporre divieti di spedizione a zone del territorio tedesco poste oltre un raggio di 3 o 10 km dai focolai di infezione, come prevede l'art. 9 della direttiva 80/217 per l'istituzione delle zone di protezione e di sorveglianza. Tale disposizione non riguarda infatti le misure di protezione e di salvaguardia che la Commissione può essere indotta ad adottare se lo ritiene necessario, ma solo la determinazione delle zone di protezione e di sorveglianza che devono essere istituite dalle competenti autorità degli Stati membri quando viene ufficialmente confermata la diagnosi della PSC.

- 93 L'effetto utile delle misure adottate dalla Commissione in base alla direttiva 90/425 sarebbe compromesso se esse potessero essere adottate solo alle stesse condizioni e secondo gli stessi criteri imposti alle autorità nazionali per determinare le zone di protezione e di sorveglianza ai sensi della direttiva 80/217. Al contrario, nel sistema comunitario di lotta contro la diffusione della PSC, la Commissione deve intervenire soltanto in caso di necessità, quando le misure adottate dagli Stati membri non consentono di eliminare la minaccia per il bestiame degli Stati membri.
- 94 Ne discende che il disposto dell'art. 9 della direttiva 80/217 non si applica alla Commissione quando questa adotta provvedimenti basati sull'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, ma costituisce al massimo un elemento cui la Commissione può ispirarsi nell'ambito del suo ampio potere discrezionale.
- 95 In ogni caso, anche una valutazione delle contestate decisioni della Commissione alla luce del disposto dell'art. 9 della direttiva 80/217 non consente di stabilire la fondatezza della tesi dei ricorrenti. In primo luogo, i raggi di 3 e 10 km intorno ai focolai di infezione previsti all'art. 9, n. 1, della direttiva 80/217 sono solo raggi minimi per istituire zone di protezione e di sorveglianza. Tale disposizione consente quindi di istituire zone di raggio maggiore secondo le circostanze del caso. In secondo luogo, i ricorrenti non hanno dimostrato che una delimitazione delle zone di territorio colpite dai divieti effettuata solo in base al criterio della distanza geografica dai focolai di infezione avrebbe avuto il risultato di escludere la loro azienda dai divieti di spedizione. In terzo luogo, a norma dell'art. 9, n. 2, le zone non devono essere istituite sulla base dei soli criteri geografici né, tanto meno, del solo criterio della distanza dai focolai di infezione. Tale norma prevede infatti che l'autorità competente, istituendo tali zone, è tenuta a prendere in esame tutta una serie di altri fattori, tra i quali, in particolare, le correnti di scambio di suini e le strutture di controllo. Orbene, secondo le affermazioni della Commissione, non smentite dai ricorrenti, la circoscrizione di Osnabrück ove si trova l'azienda dei ricorrenti, nonché le vicine circoscrizioni di Vechta e di Diepholz, nelle quali sono stati segnalati numerosi casi di PSC, hanno la più alta densità mondiale di aziende di allevamento suino.

- 96 La Commissione aveva quindi il diritto di delimitare le zone di territorio interessate dai divieti di spedizione secondo i confini di unità amministrative.
- 97 Cionondimeno occorre esaminare se la Commissione, adottando le decisioni controverse, abbia oltrepassato i limiti del suo ampio potere discrezionale.
- 98 Al riguardo va ricordato che la direttiva 90/425 dispone che la Commissione deve esaminare, in collaborazione con lo Stato membro interessato, le misure che occorre adottare, e che essa deve procedere all'esame della situazione in sede di comitato veterinario permanente, composto di rappresentanti degli Stati membri.
- 99 La Commissione ha sostenuto, senza essere contraddetta dai ricorrenti, che nel caso di specie la stessa Repubblica federale di Germania ha proposto una delimitazione in base a unità amministrative (circoscrizioni e/o comuni). Come i ricorrenti hanno ammesso in udienza, il competente funzionario del ministero federale, capo della delegazione, unico interlocutore delle autorità della Commissione, ha votato a favore della delimitazione basata sulle unità amministrative, nonostante il disaccordo interno alla delegazione a causa dell'opposizione di un rappresentante della Bassa Sassonia.
- 100 La Commissione ha quindi effettivamente collaborato con le autorità federali tedesche nella delimitazione delle zone di territorio interessate dai divieti di spedizione sulla base di unità amministrative. Tale concertazione corrisponde peraltro alla prassi abituale della Commissione, consistente nel tener conto dei desideri espressi dallo Stato membro interessato, almeno nella misura in cui questi sembrano idonei a garantire una buona efficacia delle misure adottate.
- 101 Il metodo della delimitazione in base alle unità amministrative era ancor più giustificato nel caso di specie, in quanto offriva le migliori garanzie di un controllo e di un'esecuzione efficaci delle misure adottate. Infatti, a norma dell'art. 2, n. 1,

dell'Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt* n. 18, 1994), legge del Land della Bassa Sassonia emanata in esecuzione della legge federale sulle epizoozie, la competenza ad adottare le misure di lotta contro le epizoozie, e in particolare per emanare, sorvegliare e controllare le misure derivanti da atti del Consiglio e della Commissione, spetta alle circoscrizioni e alle città che non dipendono da una circoscrizione. Sono le competenti autorità veterinarie dello Stato membro interessato ad effettuare il controllo e l'esecuzione in loco, dalla cui efficacia dipende il successo di un provvedimento di divieto di circolazione emanato per impedire la diffusione della PSC.

102 Una delimitazione basata su preesistenti unità amministrative presenta anche il vantaggio di consentire un'azione rapida. Invece, la determinazione di aree secondo criteri geografici richiede un lavoro di analisi del territorio e, in particolare, delle frontiere naturali (corsi d'acqua, strade ecc.), nonché dell'insediamento delle aziende. Il ricorso a siffatto metodo presuppone quindi la presentazione di una documentazione dettagliata da parte delle autorità competenti dello Stato membro interessato. Orbene, è pacifico che nel caso di specie ciò non è avvenuto.

103 Infine, come hanno segnalato i ricorrenti nelle loro risposte scritte ai quesiti del Tribunale, i confini delle unità territoriali amministrative tengono conto in linea generale degli elementi di geografia naturale (corsi d'acqua, strade ecc.).

104 Il Tribunale ritiene pertanto che la Commissione, delimitando le zone in base alle unità amministrative, non ha travalicato in modo palese e grave i limiti del suo potere discrezionale.

105 Ne discende che la seconda parte del motivo attinente a una violazione del principio di non discriminazione dev'essere respinta.

Terza parte: discriminazione rispetto al Land della Renania settentrionale-Vestfalia

— Argomenti delle parti

- 106 I ricorrenti sostengono che i divieti di spedizione fissati secondo confini amministrativi li hanno discriminati rispetto a talune aziende della Renania settentrionale-Vestfalia in quanto queste ultime non sono state colpite dai divieti pur trovandosi alla stessa distanza della loro azienda dal focolaio di infezione. Le situazioni dei due Länder potrebbero essere confrontate fra loro soltanto rispetto al pericolo rappresentato dall'epizoozia e non, come fa la Commissione, rispetto al numero di casi verificatisi di PSC.
- 107 Al riguardo, i ricorrenti citano l'esempio di aziende nel comune di Westerkappeln (parte nord orientale della circoscrizione di Steinfurt, Land della Renania settentrionale-Vestfalia) che non erano soggette ai divieti pur trovandosi solamente a 15 km dal caso di PSC di Rieste (circoscrizione di Osnabrück, Land della Bassa Sassonia), nonché l'esempio di aziende nei comuni di Stemwede (circoscrizione di Minden-Lübbecke, Land della Renania settentrionale-Vestfalia), distanti meno di 10 km dal caso di PSC di Damme-Rüschendorf (circoscrizione di Vechta, Land della Bassa Sassonia).
- 108 Poiché le situazioni dei due Länder erano analoghe dal punto di vista della minaccia rappresentata dalla PSC al di là dei confini amministrativi e della finalità delle misure da adottare per impedirne la propagazione, una disparità di trattamento non sarebbe stata obiettivamente giustificata.
- 109 La Commissione contesta che i ricorrenti siano stati discriminati rispetto alle aziende della Renania settentrionale-Vestfalia. Essa sostiene che le situazioni non erano analoghe, giacché le autorità della Renania settentrionale-Vestfalia si erano

mostrate in grado di combattere e di controllare la PSC, non essendo stato registrato alcun caso di PSC nel periodo interessato dalle decisioni contestate. La distanza da un focolaio di infezione non sarebbe stato l'unico criterio considerato dalla Commissione per imporre i divieti di spedizione. Al riguardo, le autorità della Renania settentrionale-Vestfalia avrebbero efficacemente controllato la PSC in modo che non vi fosse alcun pericolo di propagazione della stessa in altre regioni o in altri Stati membri. Pertanto, all'adozione delle decisioni contestate, la Commissione non avrebbe imposto alcun divieto alla Renania settentrionale-Vestfalia, tenendo conto del fatto che questo Land conduceva in generale una lotta molto intensa contro la PSC e disponeva di un'amministrazione veterinaria tra le più efficaci, come testimonia lo scarso numero di casi di PSC comparsi sul suo territorio (7 casi nel 1993, 1 nel 1994 e 2 nel 1995) rispetto a quelli comparsi in Bassa Sassonia (64 casi nel 1993, 63 nel 1994 e 23 nel 1995).

- 110 La Commissione sostiene che, anche se le situazioni fossero state analoghe, la disparità di trattamento sarebbe stata obiettivamente giustificata in quanto le autorità della Renania settentrionale-Vestfalia erano in grado di controllare la PSC in modo efficace eliminando i pericoli di una propagazione della PSC in altri territori, in particolare in altri Stati membri. La convenuta precisa tuttavia che i confini territoriali dei Länder non rilevano ai fini della determinazione delle zone di protezione e di sorveglianza previste all'art. 9 della direttiva 80/217, e che le aziende della Renania settentrionale-Vestfalia situate nelle immediate vicinanze di un focolaio di infezione della Bassa Sassonia erano soggette alle restrizioni imposte a tali zone. Essa sostiene che i ricorrenti non hanno dimostrato che aziende della Renania settentrionale-Vestfalia si trovavano più vicine della loro ad un focolaio di infezione.

— Giudizio del Tribunale

- 111 Occorre ricordare che le aziende del Land della Renania settentrionale-Vestfalia ubicate nelle vicinanze di un focolaio di infezione della Bassa Sassonia erano soggette alle restrizioni inerenti alle zone di protezione e di sorveglianza istituite dalle autorità tedesche conformemente alla direttiva 80/217.

- 112 Si deve constatare che le situazioni nel Land della Bassa Sassonia e in quello della Renania settentrionale-Vestfalia non erano evidentemente analoghe. Infatti, durante il periodo interessato dalle decisioni contestate, non era stato registrato nella Renania settentrionale-Vestfalia alcun caso di PSC. Pertanto, anche ammettendo, come sostengono i ricorrenti, che talune aziende ubicate in questo Land si fossero trovate effettivamente ad una distanza dai focolai di infezione inferiore alla loro, la Commissione ha potuto giustamente ritenere che le competenti autorità del Land della Renania settentrionale-Vestfalia fossero in grado di controllare efficacemente la PSC e che non vi fosse in questa regione pericolo di propagazione della PSC che richiedesse l'adozione da parte della Commissione stessa di ulteriori misure di salvaguardia.
- 113 Neanche la terza parte del motivo attinente ad una violazione del principio di non discriminazione è quindi fondata.
- 114 Da quanto precede risulta che la Commissione non ha violato il principio di non discriminazione. Il primo motivo va quindi respinto.

Sul motivo attinente ad una violazione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio di un'attività economica

Argomenti delle parti

- 115 I ricorrenti sostengono che i divieti di spedizione imposti dalle decisioni della Commissione di cui trattasi hanno limitato le possibilità di godere della loro proprietà in modo tale che equivalgono in pratica ad un'espropriazione. Essi avrebbero avuto infatti il risultato di rendere impossibile l'allevamento e l'ingrasso dei suini.
- 116 I ricorrenti affermano che i divieti di spedizione costituiscono un mezzo inidoneo a combattere un'epizoozia e sono sproporzionati rispetto al loro obiettivo, poiché, a differenza dell'istituzione di zone di protezione e di sorveglianza previste dalla direttiva 80/217, essi non si riferiscono al focolaio dell'epidemia, ma sono istituiti

unicamente in funzione delle unità amministrative, senza prendere in considerazione il pericolo specifico di epidemia che minaccia l'azienda a causa della sua vicinanza geografica al focolaio dell'epidemia.

- 117 I ricorrenti sostengono, inoltre, che i divieti di spedizione sono di fatto divieti di commercializzazione e costituiscono quindi un'illecita espropriazione, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte, vietare al proprietario di disporre e di godere liberamente della sua proprietà equivale a privarlo della stessa (sentenza della Corte 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. pag. 3727). Orbene, in forza dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come nella tradizione costituzionale degli Stati membri, un'espropriazione è lecita solo in presenza di un indennizzo rapido, equo ed effettivo, che nel caso di specie non è stato previsto.
- 118 I ricorrenti contestano l'affermazione della Commissione secondo cui i divieti istituiti in funzione dei confini amministrativi sarebbero più efficaci e meglio controllabili. Secondo loro, in Germania non esisterebbero organismi di controllo a livello comunale, circoscrizionale o di Länder atti a garantire effettivamente il rispetto dei divieti di spedizione istituiti in base alle unità amministrative.
- 119 Per gli stessi motivi, le decisioni litigiose violerebbero il diritto dei ricorrenti al libero esercizio di un'attività economica.
- 120 La Commissione ricorda che una misura non può essere considerata privativa della proprietà quando «il proprietario rimane libero di disporre dei propri beni e di destinarli a qualsiasi altro uso non vietato» (sentenza Hauer, citata supra al punto 117, punto 19). Essa sottolinea che, pur in presenza dei divieti di spedizione, i ricorrenti hanno potuto continuare a disporre della loro proprietà.

- 121 La convenuta ricorda che sia il diritto di proprietà sia il diritto al libero esercizio di un'attività economica possono essere soggetti a restrizioni (sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 78).
- 122 La Commissione contesta che i diritti dei ricorrenti abbiano subito restrizioni. Essa osserva che l'azienda dei ricorrenti si trova nella circoscrizione di Osnabrück, che le aziende dei loro principali clienti si trovavano nelle circoscrizioni vicine di Diepholz e di Vechta e che i divieti di spedizione si riferivano a queste tre circoscrizioni. Essa ne deduce che i ricorrenti potevano, in linea di principio, continuare a vendere le loro scrofette ai propri clienti abituali, giacché le decisioni della Commissione consentivano la commercializzazione di suini all'interno delle aree in questione. Un eventuale calo della domanda di scrofette non costituirebbe né una limitazione né, tanto meno, una privazione del diritto di proprietà dei ricorrenti. Essi infatti non possono rivendicare un diritto di proprietà su una domanda che sia loro garantita.
- 123 La Commissione osserva che i ricorrenti non spiegano i motivi per cui non potevano più effettuare consegne ai loro acquirenti abituali o ad altri. Essa aggiunge che i ricorrenti non hanno presentato al Tribunale gli asseriti contratti definiti di fornitura.
- 124 Essa ritiene che, anche ammettendo che le decisioni impugnate abbiano potuto incidere sul diritto di proprietà o sul diritto al libero esercizio dell'attività dei ricorrenti, si sia in presenza nella specie di una restrizione autorizzata alla luce dei principi formulati dalla giurisprudenza. I divieti contestati risponderebbero a obiettivi di interesse generale della Comunità. Essi sarebbero necessari alla salvaguardia del bestiame suino, al mantenimento degli scambi di suini e, conseguentemente, alla tutela del settore economico della produzione suina. I divieti non attenterebbero quindi alla sostanza del diritto di proprietà o del diritto al libero esercizio di un'attività professionale.

Giudizio del Tribunale

- 125 Per giurisprudenza costante, i diritti fondamentali invocati dai ricorrenti non costituiscono prerogative assolute. Possono essere apportate restrizioni alla loro applicazione, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, Racc. pag. 2237, punto 15).
- 126 Occorre quindi esaminare quale sia l'obiettivo perseguito dalle decisioni litigiose e valutare se esista un rapporto ragionevole fra tale obiettivo e i divieti di spedizione.
- 127 Va rilevato innanzi tutto che qualsiasi provvedimento di salvaguardia, per definizione, ha conseguenze negative sui diritti di proprietà e sul libero esercizio delle attività economiche con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità nella situazione che ha condotto all'adozione dei provvedimenti di salvaguardia (v., in questo senso, sentenza della Corte 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, Racc. pag. I-3953, punto 22). Ne discende che il mero fatto che i divieti di spedizione abbiano avuto conseguenze negative per i ricorrenti, mentre la loro azienda non era, secondo loro, né colpita né minacciata dalla PSC, di per sé non può implicare che tali divieti costituissero illecite restrizioni.
- 128 Occorre in seguito rilevare che l'importanza degli obiettivi perseguiti dalle decisioni contestate, vale a dire la lotta contro la propagazione di una malattia epizootica, costituita dalla PSC, che provoca una mortalità e perturbazioni tali da

rischiare di compromettere notevolmente la redditività di tutto l'allevamento suino della Comunità, era atta a giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori.

129 Orbene, le misure adottate nel caso di specie non hanno provocato conseguenze negative, neanche notevoli, per i produttori di suini interessati. Da un lato, esse non hanno imposto soluzioni radicali, quali gli abbattimenti massicci, ma si sono limitate ad istituire temporanee restrizioni di movimento per i suini. Dall'altro, le restrizioni hanno riguardato soltanto alcune aree geograficamente circoscritte che presentavano un rischio particolare. Peraltro, come il Tribunale ha considerato nell'ambito dell'esame del motivo attinente alla violazione del principio di non discriminazione, la delimitazione delle aree in base alle circoscrizioni amministrative costituiva un mezzo idoneo di lotta contro la propagazione della PSC, di modo che la Commissione, procedendo in tal modo, non ha violato in modo palese e grave i limiti del proprio potere discrezionale.

130 In ogni caso, i ricorrenti non hanno dimostrato di essere stati effettivamente privati dei propri diritti di proprietà e del libero esercizio della loro attività. Infatti, secondo le indicazioni degli stessi ricorrenti, la cui azienda si trova nella circoscrizione di Osnabrück, i loro principali clienti si trovano nelle circoscrizioni di Osnabrück, Diepholz e Vechta, tutte e tre incluse nelle aree soggette alle misure di protezione imposte dalle contestate decisioni della Commissione. Poiché i movimenti all'interno delle aree interessate erano rimasti essenzialmente liberi, almeno sino all'adozione di ulteriori misure di protezione con la decisione 94/178, i ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare sotto quale profilo le decisioni della Commissione abbiano impedito loro di vendere ai clienti abituali. La mera produzione in udienza, peraltro irricevibile in quanto tardiva, di un elenco di altri clienti stabiliti al di fuori delle zone di divieto non può costituire una prova sufficiente dell'esistenza del danno lamentato dai ricorrenti.

131 Ne discende che i divieti di spedizione contenuti nelle decisioni litigiose non possono essere considerati inidonei o sproporzionati. Il motivo attinente ad una violazione dei diritti di proprietà e del libero esercizio di un'attività economica dev'essere quindi respinto.

Sul motivo attinente ad una violazione del principio di proporzionalità

Argomenti delle parti

- 132 I ricorrenti sostengono che le decisioni litigiose violano il principio di proporzionalità.
- 133 Essi rinviano innanzi tutto agli argomenti invocati nell'ambito del motivo precedente e, in particolare, a quelli relativi alla delimitazione delle zone di territorio in base alle unità amministrative.
- 134 Essi sostengono, inoltre, che le decisioni litigiose sono sproporzionate in quanto la loro azienda non è stata colpita dalla PSC e, di conseguenza, per quanto li riguarda una vaccinazione preventiva o d'urgenza sarebbe stata per loro un mezzo notevolmente più moderato. Orbene, essi ritengono di essere a conoscenza del fatto che i competenti servizi tedeschi hanno presentato una domanda di vaccinazione d'urgenza, respinta però dalla Commissione.
- 135 La Commissione ricorda che essa ritiene infondata la censura relativa alla delimitazione delle zone di divieto in base ad unità amministrative. Essa sostiene peraltro che, per giurisprudenza costante (v. sentenza della Corte Germania/Consiglio, citata supra al punto 121, punto 90), solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato nell'ambito della politica agricola comune in relazione allo scopo perseguito può rendere il provvedimento sproporzionato. Orbene, la Commissione osserva che i ricorrenti non sostengono che i divieti di spedizione sono stati manifestamente inidonei ad impedire una nuova estensione della PSC e a garantire il funzionamento degli scambi di suini nella Comunità.

136 La Commissione contesta inoltre che la vaccinazione possa costituire un mezzo altrettanto valido quanto i divieti di spedizione. La Comunità condurrebbe deliberatamente una politica di non vaccinazione per combattere le epizootie. Le vaccinazioni d'urgenza, anche se praticate in una zona geografica limitata, non garantirebbero l'eliminazione del virus, giacché gli animali infetti rimarrebbero occulti. Le vaccinazioni non impedirebbero la nascita di maiali apparentemente sani, ma portatori del virus. Gli esami sierologici non consentirebbero inoltre di distinguere gli anticorpi provenienti da un'infezione da quelli provenienti da una vaccinazione. In altri termini, un animale vaccinato potrebbe essere portatore del virus e continuare a diffondere la malattia.

137 La convenuta aggiunge che altri motivi hanno militato per il rigetto della domanda presentata il 7 febbraio 1994 dalla Repubblica federale di Germania per un'autorizzazione di vaccinazione d'urgenza. La Commissione, avendo constatato difficoltà e lacune inquietanti in particolare nell'identificazione degli animali e nel controllo dei loro movimenti, avrebbe temuto infatti che le vaccinazioni avrebbero indotto gli allevatori a trascurare le misure di protezione e messo quindi in pericolo tutta la politica comunitaria di lotta contro la PSC. Inoltre, un programma di vaccinazione istituito d'urgenza richiederebbe un divieto assoluto di circolazione di suini e di prodotti a base di carne suina provenienti dalle zone di vaccinazione per dodici mesi. La convenuta osserva che il mantenimento in vigore della politica di non vaccinazione è estremamente importante dal punto di vista delle relazioni commerciali con i paesi terzi che risultano seguire anch'essi una tale politica.

Giudizio del Tribunale

138 In forza del principio di proporzionalità, le misure imposte da un atto comunitario devono essere idonee a raggiungere lo scopo perseguito non eccedendo i limiti di quanto sia all'uopo necessario. Detto principio comporta inoltre che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, sia necessario ricorrere a quella meno restrittiva, e che gli oneri imposti non debbano essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza *Exporteurs in Levende Varkens* e a./ Commissione, citata supra al punto 52, punto 119).

- 139 Dall'esame dei motivi che precedono risulta che, nel caso di specie, i divieti imposti nelle regioni delimitate in base alle unità amministrative costituivano un rimedio adeguato e non sproporzionato per lottare contro la propagazione della PSC.
- 140 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui le vaccinazioni sarebbero state un rimedio più moderato per lottare contro la PSC, occorre ricordare innanzi tutto che l'impiego di vaccini contro la PSC costituisce oggetto di un divieto di principio sancito dall'art. 14 della direttiva 80/217, così come modificata dalla direttiva 91/685.
- 141 Benché il ricorso alla vaccinazione d'urgenza rimanga consentito in talune circostanze, il non ricorrere alla vaccinazione fa parte di una consolidata politica comunitaria. Nell'ambito del ricorso per risarcimento del danno in esame, non si deve giudicare la fondatezza della politica condotta dalla Comunità per lottare contro la PSC, ma occorre soltanto stabilire se la Commissione abbia adottato un comportamento illegittimo oltrepassando, in modo palese e grave, i limiti del proprio potere discrezionale. Orbene, a tal riguardo, non si può ritenere che costituisca una siffatta violazione il diniego della Commissione di consentire il ricorso ad una vaccinazione d'urgenza, conformemente alla propria politica in materia.
- 142 In ogni caso, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 14, nn. 3 e 4, della direttiva 80/217, come modificata dalla direttiva 91/685, in caso di vaccinazione d'urgenza nessun suino vivo può lasciare la zona di vaccinazione per sei mesi dalla fine delle operazioni di vaccinazione. La misura suggerita dai ricorrenti non avrebbe quindi costituito per loro un rimedio meno restrittivo dei divieti di cui è causa.
- 143 Ne discende che le decisioni contestate non hanno violato il principio di proporzionalità in modo palese e grave.

Sul motivo attinente ad un'insufficiente base giuridica

Argomenti delle parti

- 144 I ricorrenti contestano, in primo luogo, che misure di polizia sanitaria come i divieti di spedizione previsti dalle decisioni litigiose possano essere fondate sull'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, il cui unico obiettivo sarebbe quello di determinare i controlli veterinari e zootecnici nel mercato interno e non di imporre divieti di spedizione.
- 145 Questo punto di vista sarebbe corroborato dal fatto che le misure di polizia sanitaria riguardo alle epizootie sono disciplinate da testi normativi speciali. I ricorrenti rilevano al riguardo che la direttiva 64/432, nonché le direttive del Consiglio 12 dicembre 1972, 72/461/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche (GU L 302, pag. 24; in prosieguo: la «direttiva 72/461»), e 22 gennaio 1980, 80/215/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria negli scambi intracomunitari di prodotti a base di carni (GU L 47, pag. 4; in prosieguo: la «direttiva 80/215»), costituiscono discipline speciali riguardanti esplicitamente il commercio di suini vivi, di carne suina e di prodotti suini in caso di PSC.
- 146 Essi sottolineano, in secondo luogo, che, anche se la direttiva 90/425 autorizza la Commissione ad adottare misure di salvaguardia, quali i divieti di spedizione, essa non è competente ad imporre divieti applicabili all'interno di uno Stato membro, giacché le direttive 64/432, 72/461 e 80/215, applicabili in materia di polizia sanitaria, riguardano unicamente il commercio transfrontaliero fra Stati membri e non quello all'interno di uno di essi.
- 147 I ricorrenti osservano altresì che l'art. 7 A del Trattato non avrebbe abolito le frontiere fra Stati membri. La Comunità non sarebbe competente a disciplinare fatti puramente nazionali in quanto l'art. 7 A avrebbe l'unico scopo di abolire o, eventualmente, di armonizzare le restrizioni fra Stati membri.

- 148 Essi sostengono infine che l'argomento della Commissione relativo al principio della regionalizzazione contraddice alla necessità di emanare divieti in base alle circoscrizioni amministrative, giacché le zone in cui il rischio di infezione era elevato avrebbero potuto essere delimitate senza riferimento ai confini amministrativi.
- 149 La Commissione sostiene, in primo luogo, che l'art. 10 della direttiva 90/425 costituisce la base giuridica adeguata. Essa ricorda che il decimo 'considerando' della detta direttiva recita: «(...) è necessario prevedere un regime di salvaguardia (...) in questo settore, in particolare per motivi di efficacia, la responsabilità deve spettare in primo luogo allo Stato speditore (...) la Commissione deve poter agire, in particolare recandosi in loco ed adottando le misure adeguate alla situazione». Essa ricorda altresì che l'art. 10, nn. 3 e 4, della stessa direttiva dispone espressamente che la Commissione può adottare provvedimenti cautelari nei confronti degli animali o dei prodotti provenienti dalla regione colpita dall'epizoozia o da un'azienda, da un centro o da un organismo determinati.
- 150 La Commissione sostiene, in secondo luogo, che l'art. 10, n. 1, della direttiva 90/425 consente di imporre divieti di spedizione applicabili all'interno di uno Stato membro. Sia dal titolo della direttiva sia dai suoi primi due 'considerando' risulterebbe che essa è stata adottata per un mercato interno che, ai sensi dell'art. 7 A, secondo comma, del Trattato, comporta «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato». Il territorio della Comunità dovrebbe quindi essere considerato un unico mercato e non potrebbero farsi distinzioni tra i movimenti di animali da zone infette verso altri Stati membri e i movimenti di questi animali verso altre zone dello Stato membro interessato.
- 151 La Commissione aggiunge che, nel rispetto del principio di regionalizzazione, le misure di salvaguardia devono limitarsi per quanto possibile alle regioni in cui è comparsa la malattia, in particolare per il fatto che misure geograficamente limitate costituiscono un rimedio molto meno restrittivo. Solo in casi eccezionali l'intero

territorio di uno Stato membro potrebbe essere escluso dagli scambi intracomunitari. La convenuta rileva al riguardo che il quinto 'considerando' della decisione 93/566 recita: «le restrizioni al commercio possono applicarsi a livello regionale, data la possibilità di individuare un'area geograficamente limitata che presenta particolari rischi».

- 152 La Commissione sottolinea infine che, nel caso di specie, essa aveva inizialmente cercato di impedire la propagazione della PSC con misure che si limitavano a vietare i movimenti di suini a partire da talune zone colpite della Germania verso altri Stati membri, lasciando libera la vendita all'interno della Germania. Tali misure non avrebbero però consentito di lottare in modo efficace contro la PSC, che continuava ad estendersi in Germania e a raggiungere anche il Belgio.

Giudizio del Tribunale

- 153 I ricorrenti hanno torto a sostenere che la direttiva 90/425 non consente alla Commissione di adottare misure di salvaguardia quali i divieti di spedizione.
- 154 Infatti, contrariamente a quanto essi affermano, l'ambito di applicazione di tale direttiva non si limita all'organizzazione di controlli veterinari e zootecnici.
- 155 La direttiva prevede del pari, come annuncia il suo decimo 'considerando', un regime di salvaguardia. Così, ai sensi dell'art. 10, nn. 3 e 4, la Commissione può adottare provvedimenti cautelari nei confronti degli animali o dei prodotti provenienti dalla regione colpita dall'epizoozia e, previo esame in sede di comitato veterinario permanente, essa adotta le misure necessarie.

- 156 Al riguardo, occorre ricordare che la Corte, nella sentenza 26 maggio 1993, causa C-52/92, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-2961), ha già confermato la legittimità di una decisione della Commissione, adottata in base all'art. 10 della direttiva 90/425, che vietava a taluni Stati membri di spedire verso altri Stati membri suini da ingrasso provenienti da comuni ad alto rischio.
- 157 I ricorrenti non possono nemmeno invocare l'incompetenza della Commissione a emanare, in base all'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425, decisioni che impongono divieti di spedizione relativi non solo al commercio intracomunitario, ma anche agli scambi all'interno di uno Stato membro.
- 158 Infatti, nessuna norma della direttiva 90/425 prevede che le misure adottate dalla Commissione possono riguardare soltanto il commercio fra Stati membri.
- 159 Peraltro, anche se la Commissione, in ossequio al principio di proporzionalità, può emanare misure di salvaguardia che non coprono l'intero territorio di uno Stato membro, ma soltanto la regione colpita di tale Stato, essa è tuttavia tenuta a fare in modo che tali misure permettano di raggiungere l'obiettivo perseguito. Orbene, provvedimenti che vietassero solo i movimenti di animali dalle regioni infette di uno Stato membro verso gli altri Stati membri, ma non verso le altre zone del territorio di questo Stato membro, lascerebbero sussistere il pericolo che l'epizoozia continui a diffondersi nel resto del territorio di detto Stato e quindi, attraverso di esso, negli altri Stati membri. Il divieto di movimento di animali provenienti dalle regioni infette di uno Stato verso le altre regioni del territorio dello stesso Stato, al pari del divieto dei movimenti verso gli altri Stati membri, può quindi costituire un complemento indispensabile della limitazione dei divieti a livello regionale.
- 160 Nel caso di specie va rilevato che le decisioni 93/364 e 93/497, le quali avevano vietato solo i movimenti di suini verso gli altri Stati membri, pur lasciando libera la vendita all'interno del territorio tedesco, non hanno consentito di lottare efficacemente contro la propagazione della PSC, poiché questa aveva continuato ad estendersi in Germania per raggiungere anche il Belgio.

- 161 Pertanto, i divieti di spedizione verso le altre zone del territorio tedesco stabiliti dalle decisioni contestate hanno costituito effettivamente il corollario indispensabile dei divieti di spedizione verso gli altri Stati membri e miravano quindi a lottare contro la propagazione della PSC negli altri Stati membri.
- 162 Senza che occorra pronunciarsi sulla portata dell'art. 7 A del Trattato, si deve quindi constatare che le decisioni impugnate non riguardavano una situazione meramente nazionale.
- 163 Ne discende che è infondato il motivo attinente ad un'insufficiente base giuridica.
- 164 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che i ricorrenti non hanno dimostrato che la Commissione, adottando le decisioni litigiose, abbia violato, in modo palese e grave, una regola superiore di diritto posta a tutela dei singoli. Conseguentemente, il ricorso va respinto, senza che occorra esaminare se nel caso di specie ricorrano gli altri presupposti della responsabilità della Comunità.

Sulle spese

- 165 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e pertanto devono essere condannati alle spese, comprese quelle della Commissione, in conformità alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **I ricorrenti sono condannati alle spese.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 aprile 1997.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas