

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 17 dicembre 1998 *

1. Il Verwaltungsgerichtshof (Austria), adito in merito ad un'infrazione della legislazione austriaca relativa al trasporto stradale di bestiame, invita la Corte a giudicare se le disposizioni comunitarie di diritto primario relative al principio della libera circolazione delle merci¹ e di diritto derivato concernenti la protezione degli animali durante il trasporto² ostino all'obbligo, a livello nazionale, di un limite temporale — in termini di durata di percorso — e di limiti geografici — nel territorio nazionale e per una distanza massima — di trasporti di animali destinati al macello.

rare le sei ore e la distanza complessiva, sul più breve percorso, non può essere superiore a 130 km, eccetto speciale deroga.

3. Detta disposizione è redatta come segue:

Legislazione nazionale

2. L'art. 5, nn. 1 e 2, del Tiertransportgesetz-Strasse (legge sul trasporto stradale di bestiame; in prosieguo: il «TGSt»)³ obbliga infatti ad effettuare tale trasporto solo fino al più vicino mattatoio idoneo nel territorio nazionale, poiché il viaggio non deve supe-

«Il trasporto di bestiame su strada deve effettuarsi sul più breve percorso normale, ammesso dai criteri veterinario-sanitari, nell'osservanza delle norme sulla circolazione. L'autista deve guidare in modo calmo e prudente, per evitare ogni lesione corporale agli animali trasportati. Operazioni di carico e scarico devono effettuarsi senza brutalità, evitando danni corporali al bestiame.

Il trasporto di animali da macello deve concludersi al più vicino mattatoio idoneo nel territorio nazionale. Osservando le norme di circolazione, il viaggio non deve superare le sei ore complessive e la distanza non può essere superiore a 130 km. Nel calcolo chilo-

* Lingua originale: il francese.

1 — Artt. 30-36 del Trattato CE.

2 — Sono prese in considerazione le direttive del Consiglio 19 novembre 1991, 91/628/CEE, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto e recante modifica delle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE (GU L 340, pag. 17), e del Consiglio 29 giugno 1995, 95/29/CE, che modifica la direttiva 91/628 (GU L 148, pag. 52).

3 — BGBl. 1994, n. 411.

metrico, il chilometraggio effettivamente percorso in autostrada verrà conteggiato attribuendogli valore dimezzato».

4. Ai sensi dell'art. 16, nn. 3 e 4, di questa stessa legge:

«(3) chi (...)

(4) effettua o fa effettuare un trasporto di animali non conforme alle disposizioni dell'art. 5, nn. 1 o 2, commette infrazione amministrativa, passibile di multa da 10 000 a 50 000 ATS».

Fatti e procedimento

5. Il signor Monsees, imputato nella causa principale, è accusato di aver violato tale legislazione. Partito il 23 agosto 1995, alle ore undici da Breitenwisch, in Germania, ove aveva effettuato il carico di trentuno bovini diretti a Istanbul, in Turchia, il camionista continuava il viaggio con il suo mezzo pesante fino al 24 agosto 1995, alle ore dieci e quindici, momento in cui l'ufficio doganale austriaco di Arnoldstein effettuava un con-

trollo. Veniva così accertato che il trasporto di bestiame da macello non era destinato al più vicino mattatoio idoneo nel territorio austriaco, che la durata complessiva del trasporto era stata di ventitré ore e quindici minuti, senza sosta⁴, e che la distanza percorsa aveva comunque superato i 300 km, senza alcuna autorizzazione che consentisse, ai sensi del TGSt, di superare i massimi di percorso e di durata prescritti.

6. Con accertamento di contravvenzione («Straferkenntnis») del comando di Villach (autorità amministrativa di prima istanza) 9 gennaio 1996, al signor Monsees veniva irrogata una pena pecuniaria e una pena detentiva in caso di mancato pagamento. Il 26 gennaio 1996, poiché il ricorso presentato avverso detto provvedimento veniva respinto dall'Unabhängiger Verwaltungssenat Kärnten (sezione amministrativa indipendente di competenza del Land Carinzia), il signor Monsees presentava ricorso innanzi al Verwaltungsgerichtshof.

7. Egli obietta in sostanza che il carattere internazionale del trasporto controverso osta all'applicazione della legislazione austriaca, eccetto ammettere che «ogni trasporto inter-

4 — Viene semplicemente segnalato che gli animali sono stati foraggiati a Samerberg il 24 agosto verso le ore quattro e quarantacinque; si ignora se una sosta sia stata necessaria a tal fine.

nazionale di bestiame proveniente dalla Germania e diretto all'Est dovesse terminare al mattatoio più vicino a Salisburgo»⁵.

10. Il Verwaltungsgerichtshof ha sospeso di conseguenza il procedimento fino a che la Corte non si sia pronunciata sulla seguente questione:

8. Il giudice a quo adito, pur osservando che tale restrizione degli scambi è effettivamente in linea di massima vietata, nota che la tutela della salute e della vita degli animali può giustificare, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, siffatta restrizione, a meno che le disposizioni controverse non siano contrarie al principio di proporzionalità. A tal proposito, per il giudice a quo rimane il dubbio se delle misure più miti, come pause più frequenti, oppure foraggiamenti e abbeveramento degli animali a intervalli regolari, sarebbero state sufficienti a garantire la tutela perseguita.

«Se gli artt. 30-36 del Trattato CEE (norme sulla libera circolazione delle merci) e le altre norme del diritto comunitario in materia vadano interpretati nel senso che vietano ad uno Stato membro di limitare il trasporto di animali vivi destinati al macello al percorso fino al più vicino mattatoio idoneo situato sul territorio nazionale e a trasferimenti di animali da macello che, nel rispetto delle norme sul traffico per i mezzi pesanti, non superino i 130 km e la durata di sei ore complessive, attribuendo un valore dimezzato, nel calcolo della distanza, ai chilometri effettivamente percorsi in autostrada».

9. Per quanto riguarda le disposizioni di diritto derivato, peraltro fatte valere, il giudice a quo reputa invece non applicabile, nel caso di specie, la direttiva 95/29, per mancata scadenza del suo termine di trasposizione alla data in cui si erano verificati i fatti⁶. Egli ritiene che solo la direttiva 91/628 sarebbe, eventualmente, pertinente, ma rileva che nessuna restrizione al trasporto di animali è prevista da tale testo.

Disposizioni comunitarie pertinenti

11. Tre tipi di normative possono presentare interesse nelle circostanze del caso di specie.

5 — Paragrafo 4 della motivazione dell'ordinanza di rinvio.

6 — Il termine di trasposizione, previsto dall'art. 2 di tale direttiva, scadeva solo il 31 dicembre 1996. Tale termine poteva anche essere prorogato fino al 31 dicembre 1997 per applicare le disposizioni relative al prolungamento della durata massima del viaggio.

Gli artt. 30 e seguenti del Trattato

12. Il giudice a quo, nella sua questione, fa innanzi tutto un riferimento esplicito all'art. 30 del Trattato, che vieta tanto le restrizioni quantitative all'importazione quanto le altre misure di effetto equivalente «(...) che possano ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari»⁷.

13. In deroga a tale testo, solo determinate misure contrarie al principio della libera circolazione delle merci possono tuttavia essere giustificate, sia con riferimento all'art. 36, sia — per le misure indistintamente applicabili, come nel caso di specie — in quanto esigenze imperative della legislazione nazionale, che perseguono «(...) uno scopo d'interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci (...)»⁸. Secondo il giudice a quo potrebbe costituire tale esigenza imperativa il duplice legittimo obiettivo di tutelare la salute degli animali e garantire la sicurezza degli utenti della strada⁹, se le misure nazionali adottate per il conseguimento di tale esigenza imperativa fossero proporzionate all'obiettivo perseguito, ciò di cui egli dubita¹⁰. Ai sensi dell'art. 36 sono in particolare previsti i «(...) divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi (...) di tutela della salute e della vita (...) degli animali (...)».

14. Inoltre, l'imputato nella causa principale adduce testi di diritto derivato relativi alla protezione degli animali durante il trasporto.

La direttiva 91/628

15. È stata innanzi tutto citata la direttiva 91/628. Il suo preambolo fa riferimento all'obiettivo di protezione e di cura degli animali durante il trasporto sulle lunghe distanze. Tale testo, anche se di per sé non prescrive alcuna restrizione, in particolare in termini di durata, dei trasporti su strada degli animali vivi (è solo prevista la periodicità degli intervalli per foraggiare ed abbeverare gli animali¹¹), stabilisce però, all'art. 13, n. 1, quanto segue:

«La Commissione presenta, entro il 1° luglio 1992, una relazione sulla base di un parere del comitato scientifico veterinario, corredata di eventuali proposte, circa:

— il problema della fissazione della durata massima del trasporto di taluni tipi di animali,

7 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5).

8 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649, punto 14).

9 — Pag. 6 della traduzione in francese dell'ordinanza di rinvio.

10 — Il giudice a quo osserva che: «(...) rimane il dubbio se per tutelare effettivamente gli animali fosse necessaria la disposizione di cui trattasi (...) oppure fossero sufficienti misure più miti, come pause più frequenti, foraggiamenti e abbeveramento degli animali a brevi intervalli o precauzioni analoghe» (pag. 7 della traduzione in francese dell'ordinanza di rinvio).

11 — Ai sensi del capitolo I, parte A, punto 2, lett. d), dell'allegato: «Durante il trasporto, gli animali devono essere abbeverati e ricevere un'alimentazione adeguata ad intervalli opportuni. Gli animali non devono essere lasciati senza alimenti e acqua per periodi superiori a ventiquattro ore a meno che casi specifici richiedano un prolungamento di questo periodo di un massimo di due ore nell'interesse degli animali, tenuto conto, in particolare, delle specie trasportate, dei mezzi di trasporto utilizzati, nonché della vicinanza del luogo di scarico».

— gli intervalli previsti [per alimentare ed abbeverare gli animali] (...)

— la durata del periodo di riposo [per i viaggi di durata superiore alle ventiquattro ore a partire dal luogo di partenza e tenuto conto del luogo di destinazione, lungo l'itinerario previsto] (...)

(...).

La direttiva 95/29

16. È sulla base di quest'ultima disposizione che è stata adottata la direttiva 95/29, che modifica la direttiva 91/628, anch'essa fatta valere nel corso del procedimento nazionale.

17. A tal proposito, si può osservare che tale direttiva tende appunto a prevenire le misure di effetto equivalente a delle restrizioni quantitative all'importazione che gli Stati membri potrebbero essere tentati di adottare con il pretesto di cure particolari per gli animali vivi

durante il trasporto. Ciò risulta, in particolare, dal suo terzo 'considerando':

«considerando che taluni Stati membri hanno regolamentato le durate di trasporto, gli intervalli ai quali gli animali devono essere nutriti ed abbeverati, i periodi di riposo, nonché lo spazio, di cui dispongono; che in certi casi tali norme sono estremamente dettagliate e taluni Stati membri se ne avvalgono per imporre restrizioni agli scambi intracomunitari di animali vivi; che gli operatori del settore dei trasporti di animali devono potersi basare su criteri ben definiti, che permettano loro di esercitare l'attività su scala comunitaria senza violare le diverse norme nazionali».

18. Per conseguire tale obiettivo, «(...) garantendo nel contempo un livello soddisfacente di protezione degli animali», la direttiva 95/29 prevede «(...) di armonizzare la durata massima del trasporto e gli intervalli di alimentazione e di abbeveraggio, i periodi di riposo, nonché lo spazio disponibile per taluni tipi di animali»¹².

19. Per questo motivo all'art. 3, n. 1, della direttiva 91/628 è stato inserito il nuovo punto a *bis*), il cui secondo trattino obbliga gli Stati membri a provvedere a che le durate del trasporto e del periodo di riposo nonché gli intervalli di alimentazione e abbeveraggio per

12 — Quarto 'considerando'.

taluni tipi di animali siano conformi alle norme stabilite nel capitolo VII dell'allegato della direttiva 95/29¹³.

lungati di due ore, in forza del punto 8, tenendo conto in particolare della vicinanza del luogo di destinazione.

20. Il capitolo di cui trattasi fissa in particolare, ai punti 1 e 2, la durata massima autorizzata del viaggio su strada per animali della specie bovina, nel senso che essa non può essere superiore a otto ore.

Il punto 3 autorizza tuttavia un prolungamento di tale durata se per il veicolo di trasporto ricorrono determinate condizioni supplementari¹⁴. In tal caso, ai sensi del punto 4, lett. d), gli intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione nonché le durate di viaggio e di riposo sono prolungati. I bovini devono così beneficiare allora «(...) dopo quattordici ore di viaggio, di un sufficiente riposo di almeno un'ora durante il quale sono abbeverati e, se necessario, alimentati. Dopo questo periodo di riposo possono riprendere il viaggio per altre quattordici ore». Occorre tenere presente che nell'interesse degli animali tali periodi di viaggio possono ancora essere pro-

Infine, gli Stati membri sono autorizzati, ai sensi del punto 9, a prevedere un *regime speciale* per i trasporti di animali destinati al macello effettuati *interamente sul loro territorio*, per il quale le disposizioni di deroga non possono applicarsi. Un periodo di trasporto massimo di otto ore non rinnovabile può così essere previsto per i trasporti di animali destinati al macello effettuati esclusivamente da un punto di partenza a un punto di destinazione situati sul loro proprio territorio, «e ciò nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato», come sottolinea il quinto 'considerando' della direttiva 95/29.

21. Come osserva il giudice a quo, tale direttiva non è comunque applicabile, in linea di massima, in ragione del tempo, ai fatti del caso di specie, poiché il suo termine di trasposizione non era scaduto alla data in cui si erano verificati i fatti nella causa principale. Tuttavia, come a ragione sottolinea la Commissione, essa era già entrata in vigore all'epoca dei fatti, e «il suo contenuto può quindi essere preso in considerazione al momento della valutazione giuridica»¹⁵.

13 — Art. 1, punto 3, della direttiva 95/29.

14 — Tali condizioni sono le seguenti:

- * — strame sufficiente sul pavimento del veicolo;
- il veicolo di trasporto dispone di una quantità di foraggio adeguata in funzione delle specie di animali trasportate e della durata del viaggio;
- accesso diretto agli animali;
- possibilità di un'adeguata aerazione adattabile in base alla temperatura (interna o esterna);
- pannelli mobili per creare compartimenti separati;
- presenza, sul veicolo, di un dispositivo che consenta l'erogazione di acqua durante le soste;
- in caso di veicoli per il trasporto di suini, acqua sufficiente per l'abbeveraggio degli animali durante il viaggio».

15 — Sub II, punto 2, n. 3, delle sue osservazioni.

La Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali

22. Infine occorre citare la Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali¹⁶, cui fa riferimento il terzo 'considerando' della direttiva 91/628. Tale Convenzione, adottata il 13 dicembre 1968 nell'ambito del Consiglio d'Europa, contiene delle prescrizioni — in particolare al suo art. 6, punto 4 — analoghe a quelle previste dal capitolo I, parte A, punto 2, lett. d), dell'allegato della direttiva 95/29 quanto agli intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione dei bovini durante il trasporto.

23. La Convenzione, se non fissa durate imperative di trasporto, prevede tuttavia, ai sensi dell'art. 14, che: «Gli animali devono essere trasportati il più velocemente possibile e i tempi, in particolare quelli di collegamento, devono essere ridotti al minimo».

Il mio punto di vista

24. Non vi è dubbio che la legislazione nazionale, in quanto prescrive obbligatoriamente, in particolare, la sosta di ogni trasporto inter-

nazionale di animali da macello sul proprio territorio nazionale presso il più vicino mattatoio per procedere al loro abbattimento, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. Del resto, ciò non è di fatto contestato da nessuna delle parti intervenute nel procedimento¹⁷. Inoltre può essere rilevato, assieme all'imputato nella causa principale¹⁸, che la legislazione controversa ostacola in realtà non solo le importazioni, ma anche le esportazioni, ossia nel caso di specie ogni trasporto internazionale proveniente dall'Austria e in transito nella stessa. Quindi, è in violazione tanto dell'art. 30 quanto dell'art. 34 del Trattato che le disposizioni nazionali impongono la sosta di ogni trasporto di tale tipo presso il più vicino mattatoio nel territorio nazionale.

25. La Corte ha tuttavia ricordato, in particolare nella sentenza Hedley Lomas, che «il ricorso all'art. 36 del Trattato consente di mantenere restrizioni alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi di tutela della salute e della vita degli animali, tutela che costituisce un'esigenza fondamentale riconosciuta dal diritto comunitario»¹⁹.

17 — V., in tal senso, pag. 10 delle osservazioni in francese della Commissione, e sub 1, n. 2, delle osservazioni in francese dell'imputato nella causa principale. Lo stesso governo austriaco ha soprattutto incentrato le sue osservazioni sulle giustificazioni che possono essere dedotte contro l'ostacolo alla libera circolazione al quale condurrebbe l'applicazione della propria legislazione, se del caso, senza affrontare in modo esauriente quest'ultimo punto. Del resto esso riconosce che «non sembra del tutto escluso che una misura, come quella descritta all'art. 5, n. 2, del TGS, possa essere considerata una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato (...)» (punto III.2 delle sue osservazioni).

18 — Sub 1, n. 3, delle sue osservazioni.

19 — Sentenza 23 maggio 1996, causa C-5/94 (Racc. pag. I-2553, punto 18). V. altresì sentenza 19 marzo 1998, causa C-1/96, Compassion in World Farming (Racc. pag. I-1251, punto 47; in prosieguo: la sentenza «Compassion»).

16 — Serie sui Trattati europei, n. 65.

26. Una giustificazione ai sensi dell'art. 36 non può tuttavia essere accolta se «direttive comunitarie prevedono l'armonizzazione delle misure necessarie alla realizzazione dello specifico obiettivo che verrebbe perseguito invocando l'art. 36»²⁰. In tal caso devono essere effettuati controlli appropriati e adottate misure di tutela nell'ambito indicato dalla direttiva di armonizzazione.

27. Resta allora da verificare, nel caso che ci interessa, se le disposizioni di diritto derivato invocate prevedano l'armonizzazione delle misure necessarie alla tutela della salute dei bovini destinati al macello durante il trasporto, specifico obiettivo che verrebbe perseguito dall'art. 36.

28. Ciò non è evidentemente il caso della direttiva 91/628 che, come abbiamo visto, non prescrive alcuna misura vincolante per gli Stati membri. Del resto, il rinvio che essa opera, nell'art. 13, all'adozione successiva di una legislazione complementare, sottolinea che essa non è diretta a costituire lo strumento d'armonizzazione completo delle legislazioni nazionali in materia. L'art. 13, n. 4, precisa, del resto, se necessario, che: «In attesa che siano applicate le disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 2, si applicano le norme nazionali in materia, nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato».

29. Per quanto attiene alla direttiva 95/29, se è vero che essa armonizza in particolare la durata massima di trasporti di bovini e gli intervalli per alimentarli ed abbeverarli, ho segnalato tuttavia che il suo termine di trasposizione non era scaduto alla data in cui si erano verificati i fatti nella causa principale. Orbene, la Corte afferma che una direttiva non ha l'effetto di escludere il potere attribuito agli Stati membri dall'art. 36 del Trattato, quando il termine che essa impartisce loro per adottare le disposizioni necessarie per conformarsi non è scaduto²¹. Fino alla scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva gli Stati membri possono quindi basarsi sull'art. 36 del Trattato per giustificare un'attività mediante considerazioni relative alla tutela della salute e della vita degli animali.

30. Notiamo però — ad abundantiam poiché ciò non è l'oggetto per cui la Corte è stata adita — che, anche dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva 95/29, quest'ultima non può certamente essere interpretata nel senso che autorizza, per i trasporti internazionali, uno Stato membro ad imporre, con minaccia di sanzione, una sosta obbligatoria presso il più vicino mattatoio all'interno delle sue frontiere, come lo fa la legislazione controversa²². Se tale prescrizione tassativa viene — è vero — prevista e autorizzata ai sensi di detta direttiva, si tratta di un regime speciale che si applica solo per i trasporti nazionali di animali destinati al macello, da un punto di partenza a un punto di destinazione situati all'interno dello stesso territorio nazionale, ai sensi del punto 9 del capitolo VII dell'allegato. Per quest'ultimi, solo un periodo di trasporto massimo di otto ore non

21 — Sentenze 15 dicembre 1976, causa 35/76, Simmenthal (Racc. pag. 1871, punto 36), e 8 novembre 1979, causa 251/78, Denavit Futtermittel (Racc. pag. 3369, punti 18-21).

22 — In tal senso, v. altresì pagg. 16 e 17 della traduzione francese delle osservazioni della Commissione.

20 — Ibidem. V. altresì la citata sentenza Compassion, punto 47.

rinnovabile può essere previsto da uno Stato membro.

31. Dato che nessuna delle disposizioni di diritto derivato applicabili nel caso di specie armonizza misure necessarie alla realizzazione dello specifico obiettivo che verrebbe perseguito invocando l'art. 36, ritorno quindi all'esame di una giustificazione della legislazione austriaca — in linea di massima in contrasto col principio della libera circolazione delle merci —, ai sensi di tale articolo, con riguardo alla tutela della salute e della vita degli animali.

32. È solo in seguito, se del caso, che sarà opportuno esaminare se le misure adottate non possano essere giustificate da un'esigenza imperativa. Ricordo infatti che una deroga ai sensi dell'art. 36 del Trattato è da considerare prima di quella di una giustificazione di un'esigenza imperativa che rientra nell'ambito dell'interesse generale²³.

33. Le misure adottate nell'ambito dell'art. 36 del Trattato sono giustificate soltanto «a condizione che esista un rapporto ragionevole tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito, e che la salute non possa essere tutelata in modo altrettanto efficace con provvedimenti che abbiano effetti meno restrittivi sugli scambi intracomunitari»²⁴. In altri termini, le misure

nazionali adottate ai sensi dell'art. 36 del Trattato sono giustificate solo se esse tengono conto delle esigenze della libera circolazione delle merci, come enunciate dal Trattato, e in particolare dall'ultima frase di tale articolo²⁵.

34. L'obiettivo di protezione degli animali destinati al macello durante il loro trasporto poteva essere realizzato con misure meno restrittive, e in modo altrettanto efficace?

35. Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte²⁶, spetta alla parte che invoca l'applicazione dell'art. 36 del Trattato dimostrare l'esistenza di una minaccia per la salute degli animali.

36. Non dubito, come sottolinea il governo austriaco²⁷, che le disposizioni controverse del TGSt possano conseguire l'obiettivo di protezione della salute degli animali destinati al macello durante il trasporto. La limitazione del tempo di trasporto e della distanza percorsa concorre evidentemente a tale obiettivo, riducendo in particolare lo stato di vessazione

23 — Sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia (Racc. pag. I-4151, punto 16).

24 — Sentenza 27 marzo 1985, causa 73/84, Denkavit Futtermittel (Racc. pag. 1013, punto 14).

25 — Sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a. (Racc. pag. 2727, punto 44), e 13 marzo 1986, causa 54/85, Mirepoix (Racc. pag. 1067, punto 13).

26 — Sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445, punto 22), e 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883, punto 40).

27 — Punto III.3 delle sue osservazioni.

e affaticamento che possono manifestarsi in tali trasporti.

37. Tuttavia mi sembra altrettanto evidente che, per conseguire tale obiettivo, le disposizioni nazionali non procedono ad un adeguato contemperamento degli interessi in gioco. Infatti, l'applicazione della legislazione austriaca a ipotesi di trasporto internazionale porta al risultato aberrante di ostacolare di fatto qualsiasi transito attraverso l'Austria, eccetto farne il luogo di destinazione finale. Ogni trasporto di animali destinati al macello che si effettua dall'Austria verso un altro Stato membro, o che circola soltanto sul territorio austriaco come semplice transito di trasporto internazionale proveniente da altri Stati membri e a destinazione degli stessi, è di fatto reso impossibile dall'obbligo di una sosta presso il più vicino mattatoio all'interno delle frontiere austriache. Anche le importazioni di animali destinati al macello in Austria sono in sostanza ostacolate, poiché il luogo di destinazione finale non può essere scelto liberamente. Di conseguenza, ogni trasporto internazionale su strada di animali destinati al macello è reso impossibile in Austria dall'applicazione delle disposizioni controverse.

38. Così, se si seguisse l'iter logico del governo austriaco, occorrerebbe ammettere che la tutela degli animali destinati al macello durante il trasporto internazionale può essere meglio garantita... solo vietandone ogni trasporto internazionale. Il successo di tale approccio può essere solo garantito... Tuttavia non posso non rilevare il suo carattere alquanto radicale. Certamente, si potrebbe anche sostenere che validi trasporti di animali

sono solo quelli di animali morti, come cerca di suggerire il governo austriaco²⁸, ma anche in tal caso non sono convinto che si tratti necessariamente della soluzione che concili nel modo migliore la tutela della salute degli animali e le esigenze del mercato interno.

39. Resta il fatto che questo non è l'approccio accolto in particolare dagli Stati firmatari della citata Convenzione adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa o dal legislatore comunitario per garantire lo stesso obiettivo di tutela.

40. Ricordo, a proposito di quest'ultimo punto, che la direttiva 91/628 invita a ridurre il più possibile la durata di trasporti di animali su lunghe distanze. La stessa idea viene sviluppata nell'ambito della direttiva 95/29. Per meglio garantire la tutela degli animali trasportati vengono armonizzate in particolare le durate massime di trasporto²⁹. Queste ultime possono così essere prolungate fino a trenta ore se sono rispettate determinate condizioni relative all'equipaggiamento del mezzo pesante. Il perseguimento di tale obiettivo influenza anche in parte l'armonizzazione degli intervalli per l'alimentazione e l'abbeveraggio degli animali, i periodi di riposo, lo spazio disponibile e le norme che i

28 — Al punto III.5 delle sue osservazioni si legge che: «(...) la soluzione alternativa, per citare solo un esempio, del trasporto in cella frigorifera sarebbe una possibile soluzione in grado di ridurre le inutili sofferenze degli animali durante il trasporto».

29 — V. il paragrafo 20 delle presenti conclusioni.

mezzi di trasporto devono rispettare per quanto concerne il trasporto di taluni tipi di animali.

41. Per ciò che riguarda la Convenzione, senza affrontare la questione della sua opponibilità nel caso di specie — che del resto non ha suscitato molte discussioni ³⁰ —, noto semplicemente che i suoi autori hanno suggerito e adottato altri mezzi per garantire la tutela della salute e della vita degli animali diversi da quelli, più radicali, attuati o suggeriti dal governo austriaco. Come ho già sottolineato ³¹, vi sono previste disposizioni, in sostanza analoghe a quelle dell'allegato della direttiva 95/29.

42. Questi due esempi illustrano chiaramente come l'obiettivo di tutela della salute e della vita degli animali destinati al macello, durante il loro trasporto su strada, possa essere conseguito in altri modi più rispettosi delle esigenze della libera circolazione diversi da tutti quelli adottati dalla legislazione austriaca. Del resto, quest'ultima non rispetta di fatto le misure atte a conseguire la realizzazione dell'obiettivo stabilito, pur essendo compatibili con le esigenze del mercato comune, poiché prevede limiti massimi di orario.

30 — Si può osservare che la Corte, in occasione della citata causa *Compassion*, invitata a giudicare dell'efficacia vincolante di una convenzione analoga — la Convenzione europea sulla tutela degli animali da allevamento —, ha affermato che, «a decorrere dalla sua entrata in vigore, essa fa parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario» (punto 31). La Corte ha nondimeno dichiarato che la Convenzione speciale che aveva allora esaminato non conteneva disposizioni giuridicamente vincolanti per le parti contraenti e quindi per la Comunità (punti 32-37).

31 — Paragrafi 22 e 23 delle presenti conclusioni.

43. Ne concludo quindi che le misure nazionali controverse, equivalenti a restrizioni quantitative agli scambi, non possono essere giustificate da motivi di tutela della salute e della vita degli animali perseguita dall'art. 36 del Trattato.

44. Ho segnalato che sono state anche dedotte, durante il procedimento nazionale come pure dinanzi alla Corte, esigenze imperative concernenti l'interesse generale atte a giustificare tali disposizioni. Nessuna di esse mi sembra tuttavia in grado di giustificare la restrizione alla libera circolazione così accertata.

45. Infatti, il duplice obiettivo di tutela della salute degli animali e di sicurezza degli utenti della strada, fatto valere per giustificare le misure nazionali, se mi sembra legittimo, non mi pare tuttavia costitutivo di un'«esigenza imperativa» in grado, nelle circostanze del caso di specie, di sottrarre la normativa austriaca al divieto di misure di effetto equivalente, malgrado il suo effetto restrittivo sugli scambi.

46. Il motivo è ancora una volta l'inadeguatezza dei mezzi utilizzati per lo scopo perseguito. Senza ritornare sull'obiettivo di tutela degli animali, che è stato oggetto già di un esame nell'ambito dell'indagine sull'applicazione dell'art. 36 del Trattato, sottolineo che l'obiettivo della sicurezza stradale — a prescindere dalla questione se esso possa costituire un'esigenza imperativa ai sensi della giu-

risprudenza della Corte nella sentenza *Cassis de Dijon*³² — avrebbe potuto essere conseguito in un modo più rispettoso del principio della libera circolazione. A tal proposito basta rilevare che il legislatore comunitario ha potuto inserire, nelle direttive sulla protezione degli animali durante il trasporto, l'obiettivo della sicurezza stradale, senza tuttavia che quest'ultimo giustifichi una restrizione eccessiva degli scambi. Tale intento risulta, per esempio, dal riferimento, nell'art. 1, punto 3, secondo trattino, della diret-

tiva 95/29, al regolamento (CEE) n. 3820/85³³, adottato, appunto, segnatamente per motivi di sicurezza stradale³⁴.

47. Pertanto ritengo che le misure nazionali controverse, equivalenti a delle restrizioni quantitative agli scambi, non possano essere giustificate neanche da esigenze imperative concernenti la tutela della salute degli animali e la sicurezza stradale.

Conclusione

48. In base alle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere la questione sottoposta al *Verwaltungsgerichtshof* nel seguente modo:

«Gli artt. 30-36 del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che vietano ad uno Stato membro di limitare il trasporto di animali vivi destinati al macello al percorso fino al più vicino mattatoio idoneo situato sul territorio nazionale e a trasferimenti di animali da macello che, nel rispetto delle norme sul traffico per i mezzi pesanti, non superino i 130 km e la durata di sei ore complessive, attribuendo un valore dimezzato, nel calcolo della distanza, ai chilometri effettivamente percorsi in autostrada».

32 — È noto infatti che l'elenco delle giustificazioni elencate dalla Corte, in particolare nella citata sentenza *Cassis de Dijon*, punto 8 — «(...) efficacia dei controlli fiscali (...) tutela della salute pubblica (...) la lealtà dei negozi commerciali e (...) la tutela dei consumatori» —, non è in alcun caso restrittivo.

33 — Regolamento del Consiglio 20 dicembre 1985, relativo all'armonizzazione di talune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti stradali (GU L 370, pag. 1).

34 — Il triplice obiettivo di sicurezza stradale, di armonizzazione delle condizioni di concorrenza e di progresso sociale, perseguito da tale normativa, risulta dalla lettura del suo primo considerando.