CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 27 gennaio 2000 *

1. Con ordinanza del 17 luglio 1998 il College van Beroep voor het bedrijfsleven dei Paesi Bassi ha rivolto alla Corte quattro quesiti pregiudiziali riguardanti le direttive del Consiglio 88/407/CEE, del 14 giugno 1988, «che stabilisce le esigenze di polizia sanitaria applicabili agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma surgelato di animali della specie bovina» [1], e 93/60/CEE, del 30 giugno 1993, «recante modifiche della suddetta direttiva 88/407» [2]. Tali quesiti sono stati proposti da un giudice olandese, il College van Beroep voor het bedrijfsleven, nell'ambito di un giudizio introdotto con un ricorso della K.V.S. International BV (in prosieguo: la «KVS») contro il rifiuto del Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (in prosieguo: il «Ministero dell'Agricoltura olandese»), di rilasciare un certificato di esportazione verso altri Stati membri per lo sperma surgelato proveniente dal toro «If de Focant».

Le disposizioni comunitarie pertinenti

2. La direttiva 88/407 del 14 giugno 1988 stabilisce le esigenze di polizia sanitaria applicabili agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma surgelato di animali della specie bovina.

3. Nel suo quarto 'considerando' si legge: «(...) per gli scambi intracomunitari di sperma, lo Stato membro in cui lo sperma è raccolto deve aver l'obbligo di garantire che lo sperma sia raccolto e trattato in centri di raccolta riconosciuti e controllati, che esso provenga da animali il cui stato sanitario sia tale da scartare i rischi di propagazione delle malattie degli animali, che esso sia raccolto, trattato, immagazzinato e trasportato secondo norme che permettano di preservarne lo stato sanitario e che sia scortato da un certificato sanitario durante l'inoltro nel paese destinatario per assicurare il rispetto di queste garanzie».

4. L'art. 3 prevede: «Ogni Stato membro vigila a che venga spedito dal suo territorio nel territorio di un altro Stato membro soltanto sperma che soddisfi le condizioni generali presenti: (...)

b) provenire da animali della specie bovina, il cui stato sanitario sia conforme alle disposizioni dell'allegato B (...)».

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 194, pag. 10.

2 — GU L 186, pag. 28.

5. L'allegato B della direttiva in parola stabilisce le condizioni cui i bovini devono corrispondere per essere ammessi nei centri riconosciuti di raccolta dello sperma nonché gli esami ed il trattamento di rutine da applicare agli animali durante il soggiorno nei suddetti centri. Secondo il capitolo I, punto 1, lett. b), «tutti gli animali della specie bovina ammessi in un centro di raccolta dello sperma devono:

(...)

b) essere stati scelti prima dell'isolamento di cui alla lettera a) da mandrie:

i) ufficialmente indenni da tubercolosi;

ii) ufficialmente indenni da brucellosi o indenni da brucellosi. Gli animali non possono essere stati presenti precedentemente in altre mandrie di stato inferiore».

6. L'art. 6, al suo n. 1, infine, prevede che «Gli Stati membri subordinano l'ammissione di sperma alla presentazione di un certificato sanitario rilasciato conformemente all'allegato D, da un veterinario ufficiale dello Stato membro di raccolta».

7. Per l'entrata in vigore delle disposizioni sopra riportate è previsto un periodo transitorio. Secondo il tredicesimo 'considerando' «la (...) direttiva non riguarda gli scambi di sperma prodotto prima della data in cui gli Stati membri dovranno conformarsi a detto atto». A tale proposito, l'art. 20 stabilisce che «la (...) direttiva non è applicabile allo sperma raccolto e trattato in uno Stato membro anteriormente al 1° gennaio 1990».

8. Nel 1993 la direttiva 88/407 è stata modificata dalla direttiva 93/60/CEE [3]. Quest'ultima, nel suo quarto 'considerando', sottolinea che «(...) è opportuno apportare ulteriori modifiche alla (...) direttiva [88/407/CEE] nell'intento di chiarire determinati aspetti e di tenere conto dell'evoluzione delle conoscenze tecniche, in particolare per quanto riguarda il trattamento dei tori contro la leptospirosi, allineando inoltre le norme relative alla brucellosi, alla tubercolosi e alla leucosi a quelle stabilite dalla direttiva 64/432/CEE» [4].

3 — Citata.

4 — Direttiva 64/432/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1964, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina (GU n. 121, pag. 64), modificata da ultimo dalla direttiva 92/102/CEE (GU L 355, pag. 32).

9. I cambiamenti che la direttiva 93/60 ha apportato alle disposizioni riguardanti le condizioni d'ammissione degli animali nei centri riconosciuti di raccolta dello sperma sono contenuti all'art. 1, punto 8, secondo il quale: «all'allegato B, capitolo I, paragrafo 1, la lettera b) è sostituita dal seguente testo: b) aver fatto parte, prima dell'ammissione nelle installazioni di isolamento di cui alla lettera a), di una mandria ufficialmente indenne da tubercolosi e ufficialmente indenne da brucellosi, conformemente alla direttiva 64/432/CEE» [5].

Particolarmente rilevante per il caso oggi in discussione è il cambiamento intervenuto nell'ultima frase della lettera b) che, nel nuovo testo, recita: «Gli animali non possono aver soggiornato precedentemente in una o più mandrie di status inferiore».

10. La direttiva 93/60 non stabilisce alcun periodo transitorio. Essa prevede semplicemente, all'art. 3, che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 1° luglio 1994.

5 — Mi sembra opportuno precisare che la direttiva 64/432/CEE, citata, nel suo allegato A provvede a definire, tra le altre cose, cosa si debba intendere per allevamento bovino «ufficialmente indenne da brucellosi» e «indenne da brucellosi». Secondo il n. 2 di tale allegato è da considerare «ufficialmente indenne da brucellosi» un allevamento bovino in cui: «a) non vi sono animali della specie bovina che siano stati vaccinati contro la brucellosi con vaccino vivo; b) tutti i bovini sono immuni da manifestazioni cliniche di brucellosi da almeno 6 mesi; c) tutti i bovini di età superiore a 12 mesi: aa) hanno presentato, in occasione di due siero-agglutinazioni praticate ufficialmente a 6 mesi d'intervallo, e secondo le disposizioni dell'allegato C, un tasso brucellare interiore a 30 U.I. agglutinanti per millimetro; la prima siero-agglutinazione può essere sostituita da tre prove dell'anello (ring-test) effettuate a 3 mesi d'intervallo, a condizione però che la seconda siero-agglutinazione sia effettuata almeno 6 settimane dopo la terza prova dell'anello; bb) sono controllati annualmente per determinare l'assenza di brucellosi con tre prove dell'anello effettuate ad almeno 3 mesi d'intervallo o con due prove dell'anello e una siero-agglutinazione effettuate ad almeno 3 mesi d'intervallo; quando non è possibile l'applicazione della prova dell'anello si procederà annualmente a due siero-agglutinazioni a 6 mesi d'intervallo; negli Stati membri nei quali tutti gli allevamenti bovini sono sotto controllo veterinario ufficiale e non presentano un tasso d'infezione brucellare superiore all'1% basterà procedere annualmente a due prove dell'anello che devono essere sostituite, se sono realizzabili, da una siero-agglutinazione; d) non è stato introdotto alcun bovino senza un attestato di un veterinario ufficiale che certifichi che esso ha presentato, alla siero-agglutinazione effettuata almeno 30 giorni prima dell'introduzione nell'allevamento, un tasso brucellare inferiore a 30 U.I. agglutinanti per millilitro, e inoltre che proviene da un allevamento bovino ufficialmente indenne da brucellosi». Ai sensi del n. 3 dello stesso allegato, è da considerarsi, invece «indenne da brucellosi» un allevamento bovino in cui: «a) in deroga al paragrafo 2, lettera A), i bovini tra i 5 e 8 mesi sono vaccinati, tuttavia esclusivamente con vaccino vivo Buck 19; b) tutti i bovini rispondono alle condizioni previste dal paragrafo 2, lettere b), c) e d); tuttavia, i bovini di età inferiore a 30 mesi possono presentare un tasso brucellare di 30 U.I. agglutinanti per millilitro o più, ma inferiore a 80 U.I. agglutinanti per millilitro e la deviazione del complemento negativa».

Le disposizioni nazionali pertinenti

11. La regolamentazione nazionale rilevante per il caso oggi in discussione è contenuta, essenzialmente, in tre fonti: la legge olandese sulla salute e il buono stato degli animali (Gezondheids- en welzijnswet voon dieren); il decreto relativo all'esportazione degli animali e dei prodotti di origine animale (Besluit uitvoer dieren en producten van dierlijke oorsprong), ed infine il regolamento relativo agli animali vivi e ai prodotti vivi (Regeling handel levende dieren en levende producten). Da queste fonti si evince che lo sperma dei bovini può essere esportato in un altro Stato membro della Comunità solo se accompagnato da un certificato, rilasciato in seguito ad un esame effettuato su iniziativa dell'autorità nazionale, dal quale risulti che sono state soddisfatte le condizioni stabilite dall'art. 3, lett. b) e c), della direttiva 88/407.

I fatti ed i quesiti pregiudiziali

12. La KVS, attrice nella causa principale, gestisce nei Paesi Bassi un centro d'inseminazione artificiale che, dal 16 maggio 1992, è stato ufficialmente riconosciuto dall'Unione europea quale centro di raccolta dello sperma. In precedenza esso godeva di un riconoscimento solo a livello nazionale.

13. Nel 1991 la KVS importava dal Belgio il toro da riproduzione «If de Focant» al fine di immetterlo nel suo centro. Questo toro proveniva dalla mandria del signor Eugène Detal. In tale mandria esso era nato, nel 1988, e vi era sempre rimasto fino al momento del suo trasferimento al centro di raccolta.

Alla nascita di «If de Focant» la mandria del signor Detal era considerata dalle autorità belghe un «focolaio di brucellosi», in quanto era localizzata in una zona nella quale imperversava la brucellosi bovina. Il 1° gennaio 1990, però, essa riceveva lo status sanitario di mandria «ufficialmente indenne da brucellosi». Tale era lo status della mandria anche quando «If de Focant» è stato importato nei Paesi Bassi.

14. L'ammissione del toro belga nel centro di raccolta olandese è stata oggetto di una controversia tra le autorità competenti dei due paesi. Il 16 dicembre 1991 l'Ispettorato veterinario belga inviava una lettera al Servizio olandese d'ispezione del bestiame e della carne (RVV - Rijksdienst voor de Keuring van vee en Vlees) in cui contestava tale ammissione sostenendo che la mandria nella quale il toro in questione era nato ed aveva soggiornato era stata, per un certo periodo di tempo, focolaio di brucellosi. Secondo l'Ispettorato belga, in ragione di tale circostanza «If de Focant» non soddisfaceva le condizioni previste dalla direttiva 88/407 per l'ammissione in un centro di raccolta dello sperma ufficialmente riconosciuto dall'Unione europea; ciò in quanto, sempre nell'opinione del suddetto Ispettorato, le disposizioni dell'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), di tale direttiva andavano interpretate in modo da escludere qualsiasi rischio sanitario, in particolare il rischio potenziale derivante da un toro da riproduzione che, per un periodo della sua vita, aveva fatto parte di «bestiame non qualificato», cioè privo dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria.

15. Questa interpretazione non era condivisa dalla Direzione degli affari giuridici e delle organizzazioni professionali del Ministero dell'Agricoltura olandese. Nel marzo 1992 quest'ultima riconosceva la legittimità dell'ammissione di «If de Focant» nel centro di raccolta in quanto, a suo parere, le condizioni previste dalla normativa comunitaria, in particolare dall'allegato B della direttiva 88/407, erano pienamente rispettate. Secondo la Direzione olandese, infatti, era sufficiente la circostanza che, nel momento in cui il toro era entrato nel centro di raccolta, esso provenisse da una mandria alla quale era stato riconosciuto lo status di mandria «ufficialmente indenne da brucellosi». Ogni altro status che la stessa mandria potesse avere avuto nel passato non aveva infatti alcuna rilevanza.

16. Di fronte a tale presa di posizione le autorità veterinarie belghe si rivolgevano alla Commissione europea. Quest'ultima, però, in una lettera del 23 novembre 1992, condivideva di fatto l'interpretazione della normativa comunitaria proposta dall'amministrazione olandese sostenendo che, anche nella sua opinione, le condizioni previste dall'allegato B della direttiva 88/407 erano state rispettate. La Commissione, inoltre, aggiungeva che nel 1992, durante le procedure per il riconoscimento ufficiale del centro di raccolta, «If de Focant» era stato sottoposto a diversi controlli per la brucellosi, risultati tutti negativi. Di conseguenza, si doveva concludere che il toro in questione non presentava alcun rischio di trasmissione di questa malattia e che, pertanto, la sua ammissione nel centro era del tutto legittima.

Il 28 giugno 1993, due giorni prima dell'adozione della direttiva 93/60, la Commissione europea cambiava opinione. In una lettera indirizzata alla rappresentanza permanente belga a Bruxelles essa affermava che il seme di un toro nato in un focolaio di brucellosi non poteva costituire oggetto di scambi intracomunitari.

17. Sulla base di tale lettera, il 2 agosto 1993 l'Ispettorato veterinario del Ministero belga dell'Agricoltura si rivolgeva nuovamente al suo omologo olandese chiedendo che il toro in questione lasciasse il centro di raccolta e che fossero adottati i provvedimenti necessari per fare in modo che il suo sperma non fosse più inserito nel commercio intracomunitario.

18. «If de Focant» è stato abbattuto nel novembre 1993 in seguito ad una lussazione all'anca. Il 7 giugno 1996 la KVS chiedeva al Servizio nazionale olandese d'ispezione del bestiame un certificato per esportare in Belgio ed in Francia dello sperma surgelato del suddetto toro, raccolto prima del 1° luglio 1994, data di entrata in vigore della direttiva 93/60.

19. Con decisione del 10 giugno 1996 il Servizio nazionale summenzionato rifiutava alla KVS il certificato richiesto. Secondo la motivazione addotta, «If de Focant» non soddisfaceva le condizioni imposte dalla versione in quel momento in vigore dell'allegato B della direttiva 88/407: ciò in quanto era nato ed era stato presente in una mandria avente uno status inferiore a quello di «ufficialmente indenne da brucellosi».

20. Contro tale decisione la KVS presentava al Ministero dell'Agricoltura olandese un reclamo, il quale, però, era oggetto di un provvedimento di rigetto. La KVS impugnava questo provvedimento di fronte al College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Durante il procedimento essa sosteneva, tra le altre cose, che il rifiuto del Ministero dell'Agricoltura olandese di rilasciare il certificato per l'esportazione dello sperma dipendeva interamente dal fatto che, erroneamente, il suddetto Ministero applicava la normativa in quel momento in vigore, e precisamente le disposizioni contenute dall'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/407 così come modificate dalla direttiva 93/60. Secondo la ricorrente

nel giudizio principale, invece, lo sperma di «If de Focant» doveva essere assoggettato esclusivamente alla disciplina vigente al momento della produzione e quindi alle condizioni previste dalla citata disposizione della direttiva 88/407, nella sua versione originale; ciò perché le modifiche intervenute nel 1993, introducendo condizioni più restrittive per l'ammissione dei tori nei centri di raccolta, non potevano essere applicate a sperma raccolto prima della loro entrata in vigore.

21. Ritenendo che la soluzione della controversia dipenda dall'interpretazione e dalla validità delle direttive più volte citate, il College van Beroep voor het bedrijfsleven sospendeva il procedimento per sottoporre alla Corte i seguenti quesiti:

«1) Se l'art. 3, prima frase, lett. b), della direttiva 88/407/CEE debba essere interpretato nel senso che lo sperma di un toro — il quale, già prima dell'adozione della direttiva modificatrice 93/60/CEE, era stato ammesso in un centro riconosciuto di sperma poiché rispondeva alle condizioni di ammissione allora vigenti — non risponde (più) alla condizione menzionata dall'art. 3, lett. b), della direttiva qualora, al momento della domanda di certificazione dello sperma, l'animale di cui trattasi non soddisfi la condizione, già modificata, di ammissione in un centro di raccolta di sperma, figurante nell'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/407/CEE.

In caso di soluzione affermativa alla prima questione:

2) Se la disciplina transitoria, contenuta nell'art. 20 della direttiva 88/407/CEE, debba essere interpretata nel senso che essa si applica per analogia allo sperma che è stato raccolto e trattato anteriormente al 1° luglio 1994.

In caso di soluzione affermativa della prima questione e di soluzione negativa della seconda questione:

3) Se la direttiva 93/60/CEE sia invalida per incompatibilità con i principi generali del diritto, in particolare con il principio di legittimo affidamento e di proporzionalità, in quanto non prevede misure transitorie che permettano di far fronte agli ostacoli negli scambi intracomunitari di sperma di tori che, prima dell'adozione della detta direttiva, erano già stati ammessi in un centro riconosciuto di raccolta di sperma conformemente alle disposizioni vigenti.

In caso di soluzione negativa alla prima questione:

4) L'art. 1, punto 8, della direttiva 93/60/CEE sostituisce il testo della seconda frase del capitolo I, punto 1, lett. b), dell'allegato B della direttiva 88/407/CEE, il quale disponeva: "Gli animali non possono essere stati presenti precedentemente in altre mandrie di status inferiore", con il seguente testo "Gli animali non possono aver soggiornato precedentemente in una o più mandrie di status inferiore". Se tale modifica debba essere interpretata nel senso che essa comporta unicamente una precisazione, oppure nel senso che contiene una modifica sostanziale delle modalità da osservare all'atto dell'ammissione di bovini in un centro riconosciuto di raccolta di sperma».

Sul quarto quesito pregiudiziale

22. Premetto che, nel rispondere alle domande poste dal giudice nazionale, seguirò un ordine parzialmente differente da quello proposto nell'ordinanza di rinvio.

23. In effetti, con il primo quesito il giudice chiede alla Corte se la normativa che si deve applicare al fine di stabilire se lo sperma di «If de Focant» possa essere oggetto di scambi intracomunitari sia quella in vigore al momento della raccolta dello sperma stesso, quindi l'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/407 nella sua versione originale, oppure quella vigente alla data della commercializzazione del prodotto summenzionato, ovvero la stessa disposizione ma nel testo modificato dalla direttiva 93/60. Dal modo in cui il quesito è formulato, tuttavia, si evince facilmente che esso si fonda sul presupposto che la direttiva da ultimo nominata abbia modificato in modo sostanziale la normativa precedente.

La natura sostanziale o formale di tale modifica è, invece, specificamente oggetto della quarta questione pregiudiziale posta dal giudice nazionale. Mi sembra, pertanto, necessario rispondere prima di tutto a quest'ultima. Vorrei aggiungere, inoltre, che la risposta a tale quesito potrebbe anche rivelarsi risolutiva per il caso oggi in discussione. Infatti, se si dovesse giungere alla conclusione che la direttiva del 1993 non ha innovato in modo sostanziale il testo precedentemente in vigore, ma ha semplicemente provveduto a chiarirne il significato, gli altri quesiti perderebbero di rilevanza. Per tutte queste ragioni, pertanto, mi soffermerò prima di tutto sul quarto quesito.

24. Con esso il giudice *a quo* chiede alla Corte se la direttiva 93/60, sostituendo la frase «gli animali non possono essere stati presenti precedentemente in altre mandrie di status inferiore», contenuta nell'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/407 con l'altra «gli animali non possono aver soggiornato precedentemente in una o più mandrie di status inferiore», abbia operato una modifica sostanziale dei criteri previsti per l'ammis-

sione di un toro in un centro di raccolta dello sperma oppure abbia semplicemente chiarito e precisato il contenuto della disposizione già in vigore.

25. In primo luogo, vorrei premettere che non è contestato il fatto che la direttiva 93/60, laddove parla di «una o più mandrie», deve essere interpretata nel senso che un toro, per poter essere ammesso in un centro di raccolta dello sperma, non deve aver mai soggiornato in una qualunque mandria avente uno status sanitario inferiore a quello di «ufficialmente indenne da brucellosi». Tale divieto, quindi, si riferisce sia alla mandria dalla quale il toro proviene al momento dell'ammissione nel centro di raccolta, sia ad altre ed eventuali mandrie nelle quali esso sia stato presente. Per quanto riguarda la prima ipotesi, il divieto comporta non solo che tale mandria deve avere lo status sanitario di «ufficialmente indenne da brucellosi» nel momento del trasferimento del toro al centro di raccolta, ma anche che essa non deve aver avuto in precedenza status inferiori. Ciò per tutto il periodo nel quale il toro vi ha soggiornato.

26. Considerato ciò, la risposta all'interrogativo posto dal giudice nazionale dipende dall'interpretazione della frase contenuta nella versione originale dell'allegato B della direttiva 88/407. Occorre in particolare stabilire cosa si debba intendere con l'espressione «altre mandrie» e se questa espressione abbia la stessa portata di quella «una o più mandrie» che figura nella versione modificata.

27. La KVS ed il governo olandese sostengono che tale equivalenza non sussiste. Più precisamente, secondo il governo olandese, l'espressione «altre mandrie» dovrebbe essere letta nel senso che essa opera una distinzione tra la mandria dalla quale proviene il toro prima della sua ammissione nel centro di raccolta ed eventuali altre mandrie nelle quali l'animale abbia soggiornato in precedenza. Secondo lo stesso governo, ciò comporterebbe che il divieto di ammettere nei centri di raccolta i tori che sono stati presenti in mandrie di stato inferiore sarebbe riferito solo alle seconde e non alla prima. L'ultima mandria della quale il toro ha fatto parte, pertanto, dovrebbe rispondere esclusivamente ai requisiti previsti dalla lett. b), *sub* i) e ii), dell'allegato B. In altri termini, essa sarebbe soggetta all'unica condizione di avere lo status di «ufficialmente indenne da brucellosi» nel momento in cui il toro viene ammesso nel centro di raccolta, mentre non rileverebbero altri eventuali status sanitari che essa abbia avuto in precedenza.

28. Per converso, la Commissione, il Consiglio ed il governo francese ritengono che all'espressione «altre mandrie» si dovrebbe dare un significato più ampio, coincidente con quello proprio dell'espressione «una o più mandrie». Nella loro opinione, infatti, per poter raggiungere l'obiettivo della tutela della salute delle persone, sarebbe necessario che il divieto contenuto nell'ultima frase della disposizione di cui si sta parlando si estenda indistintamente a tutte le mandrie nelle quali il toro abbia soggiornato.

29. Ritengo che quest'ultima posizione sia quella da condividere. E' ben noto che, quando la formulazione letterale della

disposizione si presta a diverse interpretazioni, la scelta tra queste va fatta tenendo conto del contesto nel quale la disposizione è inserita e «degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte» [6]. La giurisprudenza è orientata infatti nel senso di privilegiare l'interpretazione più coerente rispetto alle finalità perseguite dalla disposizione considerata [7].

30. Sono questi i criteri che vanno seguiti nella specie per interpretare la disposizione contenuta nella lett. b), punto 1, capitolo I, dell'allegato B della direttiva 88/407. L'interpretazione che, tenendo conto di tali criteri, deve essere accolta è quella più ampia suggerita dalla Commissione e dal governo francese.

31. Va al riguardo considerato che, come si evince dal suo quarto 'considerando', la direttiva 88/407 ha tra le sue finalità anche quella di evitare che la raccolta, il trattamento e lo scambio intracomunitario di sperma di bovini possano comportare pericoli per quanto riguarda la propagazione delle malattie degli animali [8].

32. In merito specialmente alla brucellosi, tale obiettivo assume un'importanza particolare. Come rilevano la Commissione ed il Consiglio nelle loro osservazioni, questa malattia è particolarmente grave e contagiosa. Essa, inoltre, può comportare gravi rischi per la salute delle persone in quanto è trasmissibile all'uomo, sia per contatto diretto sia attraverso il consumo di latte o prodotti derivati.

33. A ciò si deve aggiungere che, in questo campo, la tutela della salute delle persone risulta essere particolarmente complicata. Dalla testimonianza resa da un medico esperto della materia e riportata nell'ordinanza di rinvio emerge che non esistono metodi sicuri per debellare in modo definitivo un'infezione di brucellosi presente in una mandria. Vi sono stati dei casi in Germania in cui, nonostante fossero stati adottati tutti i provvedimenti possibili, quali l'evacuazione della stalla, la disinfestazione e la reimmissione di bestiame sano, la malattia si è ripresentata dopo 16 mesi. Inoltre, come sottolinea il Consiglio nelle sue osservazioni, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche nessun esame batteriologico permette di escludere con sicurezza l'eventuale presenza di batteri di brucellosi nello sperma dei tori.

34. In considerazione degli obiettivi che la direttiva persegue, l'interpretazione dell'espressione «altre mandrie» non può manifestamente essere riferita alle sole mandrie diverse da quella di appartenenza, considerato che il rischio di propagazione della malattia preso in conto dalla direttiva è quello derivante dal fatto che un toro abbia soggiornato in un dato momento in una mandria con status sanitario inferiore a quello di «ufficialmente indenne da brucel-

6 — Sentenza 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck, (Racc. pag. 3781, punto 12). V., inoltre, sentenze 22 settembre 1988, causa 187/87, Saarland e a. (Racc. pag. 5013, punto 19), e 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/Commissione (Racc. pag. I-2549, punto 21).

7 — In particolare, v. ancora la sentenza Merck, citata, punto 12. Inoltre v. anche: sentenze 6 ottobre 1970, causa 9/70, Grad (Racc. pag. 825, punti 12 e 13); 21 ottobre 1970, causa 23/70, Haselhorst (Racc. pag. 881, punti 13 e 14), e causa 20/70, Transports Lesage (Racc. pag. 861, punti 13 e 14); 28 febbraio 1980, causa 67/79, Fellinger (Racc. pag. 535, punti 6 e 7).

8 — V. in merito paragrafo 4 delle presenti conclusioni.

losi» e che tale rischio abbia la medesima intensità sia quando viene riferito alla presenza del toro in una mandria diversa a quella di appartenenza sia quando viene riferito alla presenza del medesimo nella stessa mandria di appartenenza, ma in un periodo precedente. In buona sostanza, quindi, un'interpretazione che tenga conto del primo tipo di pericolo di contagio e non anche del secondo limiterebbe gli effetti stessi della direttiva impedendo, o per lo meno rendendo più difficile, il raggiungimento del suo scopo.

35. Ritengo, quindi, che l'espressione «altre mandrie» contenuta nella lett. b), punto 1, capitolo I, dell'allegato B della direttiva 88/407 debba essere interpretata nel senso che si riferisce a tutte le mandrie nelle quali il toro ha soggiornato prima della sua ammissione nel centro di raccolta dello sperma. Di conseguenza, l'art. 1, punto 8, della direttiva 93/60, affermando un concetto già presente nella normativa precedente, in realtà non ha comportato alcun cambiamento sostanziale della disciplina riguardante i criteri d'ammissione dei bovini nei centri di raccolta dello sperma.

36. Vale la pena aggiungere che un'ulteriore conferma delle conclusioni alle quali sono appena giunto è fornita dal quarto 'considerando' della direttiva 93/60. In esso si legge che tra i motivi che hanno reso necessario modificare il testo originario della direttiva vi è anche quello di apportare dei chiarimenti su alcuni aspetti della disciplina. Che tali chiarimenti si riferiscano in particolare alle disposizioni in materia di brucellosi risulta evidente nei lavori preparatori della direttiva. Da questi ultimi, infatti, deriva che uno dei motivi principali per i quali la Commissione riteneva opportuno modificare la direttiva 88/407 era proprio quello di precisare la situazione per quanto riguardava lo status del toro alla sua entrata in un centro di raccolta in rapporto alla brucellosi [9].

37. In definitiva, quindi, ritengo che alla quarta domanda posta dal giudice nazionale si debba rispondere che la modifica apportata nel 1993 al testo dell'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/704 costituisce una mera precisazione del testo originario della direttiva.

38. Nel caso in cui la Corte dovesse condividere la soluzione da me proposta, diventerebbe superfluo pronunciarsi sugli altri quesiti formulati dalla giurisdizione di rinvio. Se, infatti, si ritiene che anche la versione originaria della direttiva 88/407 prevedesse che un bovino, per essere ammesso in un centro di raccolta dello sperma, non dovesse aver mai soggiornato in una qualunque mandria avente uno status sanitario inferiore a quello di «ufficialmente indenne da brucellosi», allora si deve concludere che «If de Focant» non è stato legalmente ammesso nel centro di raccolta olandese e che, pertanto, il suo

9 — V. il documento della Commissione COM(92) 462 def. del 12 novembre 1992.

sperma non può essere oggetto di commercio intracomunitario.

Sul primo quesito pregiudiziale

39. Se, invece, la Corte dovesse giungere alla conclusione che la direttiva 93/60 ha innovato la disciplina precedentemente in vigore introducendo condizioni d'ammissione più restrittive, le altre questioni pregiudiziali acquisterebbero rilevanza per la soluzione della controversia oggetto del procedimento principale. Perciò, ritengo opportuno rispondere anche agli altri tre quesiti posti dal giudice di rinvio.

40. Come già ho avuto modo di anticipare [10], con il primo di questi si chiede se lo sperma appartenente ad un toro ammesso legittimamente in un centro di raccolta — in quanto rispondente alle condizioni imposte dalla normativa comunitaria in vigore nel momento dell'ammissione — possa ritenersi non commercializzabile nell'ambito della Comunità per il fatto che, al momento della richiesta del certificato di esportazione, esso non soddisfa più le suddette condizioni, poiché queste sono, nel frattempo, cambiate. In altri termini, si chiede alla Corte se, nel caso in cui nel periodo di tempo intercorrente tra la fase di produzione dello sperma e quella di commercializzazione si sia verificata una modifica sostanziale nella disciplina relativa all'ammissione dei tori nei centri di raccolta, il rilascio della certificazione per l'esportazione debba considerarsi soggetto alle condizioni previste dalla normativa in vigore al momento dell'ammissione oppure da quelle vigenti al momento della richiesta del certificato.

41. Secondo il Consiglio e la Commissione la questione in esame dovrebbe essere risolta alla luce del principio d'irretroattività degli atti comunitari. A questo riguardo le due istituzioni fanno riferimento alla sentenza Salumi [11], secondo la quale, «se le norme di procedura (...) si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore, ciò non vale per le norme sostanziali». Ciò per il fatto che, «(...) secondo la comune interpretazione, queste ultime concernono rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore solo se dal loro testo, dalla loro *ratio* o dalla loro struttura risulti chiaramente che va loro attribuita tale efficacia» e che «(...) il principio di certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione». Secondo la Corte, «(...) solo eccezionalmente può derogarsi a tale principio, ove lo imponga l'obiettivo da realizzare e ove sia debitamente tutelato il legittimo affidamento degli interessati» [12]. Facendo riferimento a questa giurisprudenza, le due istituzioni sostengono che né dal testo né dagli obiettivi della direttiva 93/60 si potrebbe ricavare l'intenzione del legislatore di attribuire efficacia retroattiva alle modifiche apportate alle disposizioni relative alle condizioni di ammissione dei tori nei centri di raccolta dello sperma. Pertanto, la detta direttiva non sarebbe applicabile a sperma

10 — Nel paragrafo 23 delle presenti conclusioni.

11 — Sentenza 12 novembre 1981, cause riunite 212/80-217/80, Salumi (Racc. pag. 2735).

12 — Sentenza Salumi, citata, punti 9 e 10.

raccolto prima della sua entrata in vigore. Esse, quindi, concludono nel senso che, nella specie, la normativa cui fare riferimento ai fini del rilascio del certificato di esportazione sarebbe quella vigente al momento in cui «If de Focant» è entrato nel centro di raccolta dello sperma, quindi la direttiva 88/407 nella sua versione originale.

42. Tale tesi non può essere condivisa. La questione sollevata dal giudice nazionale, pur vertendo sempre sul problema della determinazione del campo d'applicazione della normativa in oggetto, non va infatti risolta sulla base della possibilità o meno di riconoscere effetti retroattivi alla nuova disciplina, bensì conformemente al principio, stabilito dalla Corte, secondo cui «(...) le leggi che modificano una disposizione legislativa si applicano, salva espressa deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge» [13].

43. Tale principio va letto con riferimento alla specificità del caso in esame nel quale viene in considerazione l'applicazione di una norma ad una situazione in corso di svolgimento [14]. Nei casi di questo tipo si tratta di stabilire se e in che limiti debba trovare applicazione la norma sopravvenuta. Secondo la citata giurisprudenza della nostra Corte, occorre distinguere tale situazione dalla vera e propria retroattività. Mentre, infatti, quest'ultima comporta che una norma possa andare a incidere su situazioni già realizzatesi prima della sua nascita, l'applicazione di una norma a situazioni in corso riguarda un'ipotesi diversa, quella in cui una situazione, benché già in svolgimento all'entrata in vigore della nuova disposizione, non abbia, tuttavia, ancora visto prodursi quegli effetti che la norma stessa mira a disciplinare e che, quindi, ne rendono necessaria e utile l'applicazione.

44. A queste conclusioni la Corte è pervenuta nella sentenza Butterfly [15]. In quel caso oggetto del contendere era l'interpretazione della direttiva del Consiglio 93/98/CEE concernente l'armonizzazione della durata della protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi [16]. In Italia il recepimento della citata direttiva aveva prodotto l'effetto di aumentare il periodo di protezione dei diritti degli artisti e degli interpreti da 30 a 50 anni, creando, in alcuni casi, situazioni nelle quali registrazioni cadute in pubblico dominio sotto la vigenza della precedente normativa, si erano ritrovate nuovamente protette per effetto dell'entrata in vigore della nuova. Nell'interpretare la suddetta direttiva la Corte ha stabilito che, «(...) dal momento che la reviviscenza dei diritti d'autore e dei diritti connessi non ha incidenza sugli atti di utilizzazione definitivamente compiuti da un terzo prima della data alla quale è intervenuta, essa non può essere conside-

13 — Sentenza 14 aprile 1970, causa 68/69, Brock (Racc. pag. 171, punto 7). V., inoltre, sentenze 5 dicembre 1973, causa 143/73, Sopad (Racc. pag. 1433, punto 8); 15 febbraio 1978, causa 96/77, Bauche (Racc. pag. 383, punto 48); 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke (Racc. pag. 1991, punto 37); 5 febbraio 1981, causa 40/79, Sig.ra P. (Racc. pag. 361, punto 12), e 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 19).

14 — V. in merito le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas, presentate il 19 gennaio 1999 nella causa C-321/97, Andersson (Racc. pag. I-3551), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Roemer, presentate il 6 giugno 1973 nella causa 1/73, Westzucker (Racc. 1973, pag. 733).

15 — Sentenza 29 giugno 1999, causa C-60/98, Butterfly (Racc.pag. I-3939).

16 — GU L 290, pag. 9.

rata avere effetti retroattivi. La sua applicazione agli effetti futuri di situazioni non del tutto esaurite significa, per contro, che essa incide sui diritti di un terzo a continuare nello sfruttamento di un supporto sonoro i cui esemplari già fabbricati non sono stati ancora commercializzati e smerciati entro la suddetta data » [17].

45. Da tutto quanto sin qui considerato deriva quindi che, quando vi è una separazione temporale tra il momento in cui una data situazione giuridicamente rilevante viene ad esistenza e quello in cui né vengono presi in conto gli effetti, devono trovare immediata applicazione anche quelle modifiche della disciplina pertinente che siano intervenute dopo la nascita della situazione *de qua*, ma prima del suo compiuto svolgimento.

46. Il caso di specie è riconducibile all'ipotesi ora prospettata. Si deve infatti ricordare che la direttiva 88/407 è specificamente diretta a regolare gli scambi intracomunitari di sperma surgelato di bovini e si propone di evitare che tali scambi mettano in pericolo la salute delle persone favorendo la propagazione di malattie degli animali [18]. A tal fine, l'art. 3 stabilisce che la spedizione di sperma da uno Stato all'altro della Comunità può avvenire solo se i bovini donatori presentano uno stato sanitario conforme alle disposizioni contenute nell'allegato B.

17 — Sentenza Butterfly, citata, punto 24.

18 — V. il quarto 'considerando'.

47. Così stando le cose, non mi sembra possa dubitarsi del fatto che l'ammissione degli animali nei centri di raccolta e la commercializzazione dello sperma rappresentano due momenti di una stessa situazione, separati da un periodo di tempo che corrisponde a quello durante il quale lo sperma prodotto rimane immagazzinato nel centro. Di questi due momenti, infatti, il primo rappresenta esclusivamente un presupposto per l'attuazione del secondo con il quale si perfeziona la fattispecie cui si applica la direttiva.

48. Ritengo dunque che, per le considerazioni ora svolte, al primo quesito pregiudiziale si debba rispondere nel senso che la normativa rilevante per stabilire se possa essere rilasciata la certificazione necessaria all'ammissione nel commercio intracomunitario dello sperma di «If de Focant» è la direttiva 88/407 nella sua versione modificata dalla direttiva 93/60.

Sul secondo quesito pregiudiziale

49. Con il secondo quesito pregiudiziale il giudice nazionale chiede alla Corte se la disciplina transitoria contenuta nella direttiva 88/407, che esclude dal suo ambito d'applicazione lo sperma prodotto anteriormente al 1° gennaio 1990, possa estendersi, per analogia, alla direttiva 93/60, escludendo dall'applicazione delle modifiche da essa introdotte lo sperma raccolto prima del 1° luglio 1994. Quest'ultima, lo ricordo, è la data entro cui gli Stati dovevano conformarsi alla suddetta direttiva.

50. A tale quesito va data risposta negativa. Mancano infatti del tutto i presupposti per un'applicazione analogica come quella ipotizzata dalla giurisdizione di rinvio. Occorre infatti considerare che il ricorso all'analogia presuppone una insufficienza della previsione legislativa ed ha lo scopo di porvi rimedio mediante l'applicazione di disposizioni relative a casi simili. Presupposto dunque del ricorso all'analogia è una lacuna del sistema.

Ora, nella specie, non era ravvisabile nessuna lacuna. La mancanza nella direttiva 93/60 di disposizioni transitorie corrispondenti a quelle contenute nella direttiva 88/407 costituisce infatti una scelta del legislatore diretta a permettere alla normativa più recente di spiegare immediatamente i suoi effetti e di garantire così una più efficace tutela della salute delle persone.

Sul terzo quesito pregiudiziale

51. Infine, con il terzo quesito il giudice *a quo*, in sostanza, chiede se l'assenza di disposizioni transitorie renda invalida la direttiva 93/60 per violazione del principio di legittimo affidamento e di proporzionalità.

52. Per quanto riguarda la presunta violazione del principio di legittimo affidamento, tenuto conto delle osservazioni fatte in precedenza sul primo quesito, basti ricordare che la Corte ha più volte affermato che, «(...) se è vero che il principio del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, tale principio, secondo la costante giurisprudenza, non può essere esteso fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore (...)» [19].

53. Ciò va inteso nel senso che in tali circostanze non esiste alcun legittimo affidamento da salvaguardare perché la situazione oggetto della disciplina è ancora in formazione e quindi non ha ancora dato luogo a situazioni soggettive meritevoli di tutela [20].

54. Vorrei aggiungere, inoltre, che, in ogni caso, non si potrebbe invocare l'esistenza di legittime aspettative da parte della KVS per quanto riguarda la commercializzazione dello sperma di «If de Focant». Come si è detto in precedenza [21], infatti, già all'epoca in cui il toro è stato ammesso nel centro di raccolta era stata sollevata la questione se esso possedesse o meno tutti i requisiti richiesti dalla normativa in vigore. Nell'importare il toro, quindi, la KVS avrebbe dovuto essere quanto meno consapevole del fatto che l'animale era nato in una mandria che, dal punto di vista dello status sanita-

19 — Sentenza Butterfly, citata, punto 25. V. inoltre: sentenza 14 gennaio 1987, causa 278/84, Germania/Commissione (Racc. pag. 1, punto 36); sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 19), e sentenza 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni (Racc. pag. I-495, punto 35).

20 — V. in questo senso le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti presentate il 24 gennaio 1978 nella causa 96/77, Bauche (Racc. pag. 402, paragrafo 8).

21 — V. paragrafi 14-17 delle presenti conclusioni.

rio, era al limite della legalità e che, pertanto, una seppur minima modifica della disciplina in senso restrittivo avrebbe sicuramente reso il suo sperma non più commercializzabile.

55. Per quanto riguarda, poi, la presunta violazione del principio di proporzionalità, mi sembra che, nel caso oggi in discussione, assuma una particolare rilevanza la sentenza Gran Bretagna/Commissione del 1998 [22]. In quel caso la Gran Bretagna si era rivolta alla Corte per chiedere l'annullamento della decisione della Commissione con la quale quest'ultima vietava, in via transitoria, le esportazioni di carni bovine e loro derivati provenienti dal territorio del Regno Unito. Ciò allo scopo di far fronte all'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina (cosiddetta malattia della «mucca pazza») scoppiata in Gran Bretagna nel 1996. In tale sentenza la Corte ha affermato che «(...) il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (...)». Ha altresì affermato che, «per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 39 e 40 [divenuti rispettivamente art. 33 CE e, dopo modificazione, art. 34 CE] del Trattato gli attribuiscono». e che «di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (...)». Ha anche aggiunto che «all'epoca dell'adozione della decisione impugnata esisteva una grande incertezza in merito ai rischi rappresentati dagli animali vivi, dalle carni bovine o dai prodotti derivati» e che «(...) si deve ammettere che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi» [23].

56. A mio parere, la sentenza appena citata fornisce una risposta univoca alla questione di cui ci stiamo occupando. Il dato più interessante che emerge da questa pronuncia consiste nel fatto che si riconosce all'incertezza scientifica, combinata con l'esistenza di un rischio grave per la salute delle persone, un peso determinante come giustificazione per interventi normativi particolarmente incisivi [24].

57. Una tale giustificazione può essere invocata anche nel caso oggi in discussione. E' già stato ricordato [25], infatti, che esiste

22 — Sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265). V. anche la sentenza, datata lo stesso giorno, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211).

23 — Sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punti 96-99.

24 — V., in questo senso, anche ordinanza 13 luglio 1996, causa T-76/96 R, National Farmer's Union (Racc. pag. II-815, punto 88), e sentenza 16 luglio 1998, causa T-199/96, Bergaderm (Racc. pag. II-2805, punti 64-67).

25 — V. paragrafo 33 delle presenti conclusioni.

una grande incertezza in merito alla lotta alla brucellosi, in particolare per quanto riguarda i mezzi attraverso i quali identificare gli animali infetti. Tenuto conto, quindi, dei rischi legati alla possibile trasmissione all'uomo della malattia, la scelta del legislatore di non prevedere un regime transitorio nella direttiva 93/60, rendendo così immediatamente e generalmente operative le nuove e più restrittive condizioni d'ammissione dei tori nei centri di raccolta dello sperma, non può essere considerata sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutela della salute delle persone di tali modifiche.

58. Per quanto riguarda il terzo quesito pregiudiziale, quindi, ritengo che l'assenza nella direttiva 93/60/CEE di misure transitorie non renda tale direttiva invalida per violazione del principio di legittimo affidamento e del principio di proporzionalità.

Conclusioni

59. Alla luce delle considerazioni svolte suggerisco alla Corte di rispondere come segue al quarto quesito pregiudiziale proposto dal College van Beroep voor het bedrijfsleven:

1) «L'art. 1, punto 8, della direttiva 93/60/CEE, che sostituisce il testo della seconda frase del capitolo I, punto 1, lett. b), dell'allegato B della direttiva 88/407/CEE il quale disponeva: "Gli animali non possono aver soggiornato precedentemente in altre mandrie di status inferiore" con il seguente testo: "Gli animali non possono aver soggiornato precedentemente in una o più

mandrie di status inferiore", deve essere interpretato nel senso che esso riguarda il precedente soggiorno in tutte le mandrie, ivi compresa l'ultima mandria di appartenenza».

Nel caso in cui la Corte adotti una soluzione opposta a quella suggerita propongo di rispondere ai quesiti primo, secondo e terzo, nell'ordine:

2) «L'art. 3, prima frase, lett. b), della direttiva 88/407/CEE deve essere interpretato nel senso che lo sperma di un toro — il quale, già prima dell'adozione della direttiva modificativa 93/60/CEE, era stato ammesso in un centro riconosciuto di sperma poiché rispondeva alle condizioni di ammissione allora vigenti — non risponde più alla condizione menzionata dall'art. 3, lett. b), della direttiva qualora, al momento della domanda di certificazione dello sperma, l'animale di cui trattasi non soddisfi la condizione, già modificata, di ammissione in un centro di raccolta di sperma, figurante nell'allegato B, capitolo I, punto 1, lett. b), della direttiva 88/407/CEE.

3) La disciplina transitoria, contenuta nell'art. 20 della direttiva 88/407/CEE, non può essere interpretata nel senso che essa si applica per analogia allo sperma che è stato raccolto e trattato anteriormente al 1° luglio 1994.

4) La direttiva 93/60/CEE è valida in quanto non incompatibile con i principi generali del diritto, in particolare con il principio di legittimo affidamento e di proporzionalità».