

Dall'afta epizootica un contributo al tema dei rapporti tra principi del diritto comunitario e ordinamenti nazionali?

Nota a CGCE, cause riunite C-96/03 e C-97/03 (Tempelman *et al.*)

di Michele Abrescia *
(13 giugno 2005)

L'afta epizootica è una malattia altamente contagiosa il cui virus è in grado di essere trasportato dal vento fino a cinquanta chilometri di distanza dal luogo dell'infezione. Colpisce soprattutto i mammiferi che possiedono l'unghia fessa, ovvero lo zoccolo bipartito. Nell'uomo il contagio avviene raramente e, quando si manifesta, determina un quadro similinfluenzale caratterizzato da dolori alla bocca. Le interrelazioni dirette del virus con la specie umana vanno però oltre tale sgradevole evenienza, avendo determinato sia gravi perdite economiche, subite dagli allevatori zootecnici in occasione della epidemia diffusasi in Europa nel 2001, sia numerosi provvedimenti adottati in ambito comunitario e nazionale per contrastarne la diffusione. Proprio in risposta alla necessità di interpretare correttamente alcune direttive e decisioni comunitarie recanti misure per contenere il **virus** nascono le conclusioni dell'Avvocato generale Miguel Poiares Maduro e la concorde sentenza della Corte di giustizia, resa il 10 marzo 2005 nelle cause riunite C-96/03 e C97/03, qui commentate.

Sul fondamento dell'art. 37 del TCE (l'ex art. 43), che stabilisce le procedure con cui il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, pone gli atti necessari a costituire una politica agricola comune, sono state adottate le direttive 90/425/CEE e 90/423/CEE, di pari data 26 giugno 1990 (in modifica alla direttiva 85/511/CEE, ora abrogata dal provvedimento 2003/85/CE). Tali strumenti normativi, salvo quanto successivamente specificato dalla decisione della Commissione 2001/246/CE, non sembravano ricomprendere, tra le misure di lotta ed eradicazione dell'afta epizootica, l'abbattimento preventivo degli animali che, sospetti di infezione (sulla base di sintomi clinici) o di contaminazione (in quanto esposti al contagio), si trovassero entro un certo raggio dall'allevamento in cui si era sviluppato il focolaio della malattia.

Settecentosettantadue metri di campagna olandese separavano l'allevamento biodinamico dei coniugi van Schaijk da un'azienda probabilmente contaminata. Tutti gli artiodattili compresi nella regione d'Oene, incluse le pecore angora del sig. Tempelman, erano sospettati di aver contratto l'afta poiché in quell'area dei Paesi Bassi si erano registrati diversi casi d'infezione. In meno di un giorno dalla notifica del provvedimento, a nulla valendo i ricorsi sospensivi proposti presso il locale Tribunale commerciale dai van Schaijk e dal Tempelman contro la decisione del Direttore governativo per il controllo del bestiame, gli animali di loro proprietà venivano abbattuti.

Nel giudicare l'appello contro il rigetto dell'istanza di sospensione, il Tribunale olandese, una volta appurato che la normativa nazionale consentiva l'abbattimento, ha rilevato che rimaneva impregiudicata la compatibilità di tale legislazione con il diritto comunitario. Secondo i ricorrenti il diritto olandese aveva indebitamente previsto l'abbattimento, di cui alla normativa europea, sulla base del mero sospetto di infezione o contaminazione, misura quest'ultima nazionale e supplementare rispetto a quella comunitaria. In quanto tale, la legislazione dello Stato membro appariva loro eccessiva e sproporzionata rispetto agli obiettivi del TCE e delle sue disposizioni attuative. Il rinvio pregiudiziale aveva quindi di mira la risoluzione della questione se, e in quali limiti, sia possibile l'esercizio da parte degli stati membri di un potere discrezionale nel porre misure ulteriori rispetto a quelle europee.

Nel formulare le proprie conclusioni l'Avvocato generale evidenzia alcune peculiarità delle tecniche ermeneutiche adoperate per interpretare il diritto comunitario e, nello stabilire l'assetto dei rapporti tra questo e gli ordinamenti nazionali, specifica le variabili che possono influire sulla competenza del diritto europeo. Il punto di partenza è l'art. 10, par. 1, c. 2 della direttiva 90/425, ai sensi del quale lo Stato membro «mette immediatamente in vigore le misure di lotta o di prevenzione previste dalla normativa comunitaria [...] o adotta qualsiasi altra misura che ritenga appropriata». Il dubbio verte sull'interpretazione da dare alla congiunzione disgiuntiva «o» che collega la coordinata alla principale. Significa che lo Stato può adottare una propria disciplina normativa solo in mancanza di quella comunitaria, come sostenevano i ricorrenti, oppure che, come osservavano i governi olandese, ellenico, irlandese, italiano e del Regno Unito, lascia ai Paesi membri l'alternativa di intervenire, *ad adiuvandum*, con propria normazione? A complicare la questione sta la versione in lingua tedesca della direttiva, che usa una congiunzione con valore aggiuntivo («so wie»: così come, nonché) al posto della disgiuntiva.

Le discrepanze linguistiche non possono risolversi preferendo l'una all'altra versione (causa 80/76, North Kerry Milk Products). Posto che ognuna è egualmente autentica (causa 283/81, Cilfit *et al.*), il principio di certezza giuridica impone di adoperare criteri interpretativi che consentono di superare il contrasto letterale optando, in chiave ausiliaria, per una prospettiva teleologica. Ed è in questa prospettiva che emerge il dato per cui le misure nazionali possono essere assunte solo ove manchino disposizioni comunitarie o queste non siano tassative (e cioè esaurienti o, nella versione inglese, «exhaustive»). Il ricorso al criterio della tassatività obbliga a verificare se le norme comunitarie, nel caso *de quo* presenti a disciplinare la controversia, fossero appunto tassative. Il problema si sposta quindi sull'interpretazione delle direttive prima citate e per risolverlo ci si appella a un criterio, qui sì, letterale e sistematico.

Preliminarmente a tale verifica va però chiarito se le misure di abbattimento preventivo nei confronti di animali sospettati di aver contratto il morbo siano in qualche modo contemplate dal diritto comunitario. Se così fosse, la legittimità del diritto interno sarebbe *in re ipsa*, assorbendo *in toto* la questione della tassatività o meno del diritto comunitario inerente all'oggetto di disciplina statale. Nel dare risposta al quesito si incontra però un ostacolo (affrontato nelle conclusioni dell'Avvocato, e poi dato per risolto nella sentenza). L'art. 5 punto 2 della direttiva 85/511 prevede infatti solo l'abbattimento degli animali dell'azienda colpita dal virus. È il punto 4 dello stesso articolo a coinvolgere anche le aziende situate nelle immediate vicinanze. Ma, nel far ciò, prevede l'estensione ad esse unicamente delle misure contenute nel punto 1, attinenti ai prelievi veterinari necessari per accertare la diffusione dell'epidemia, secondo quanto già previsto da altre disposizioni della direttiva stessa. Di fronte alla posizione del governo olandese e della Commissione, inclini a ritenere che tale rinvio costituisca un errore, viene ribadito l'orientamento per cui, sempre ai fini della maggiore certezza del diritto (causa 348/85, Danimarca c. Commissione), si esclude spetti «alla Corte sostituirsi al legislatore comunitario ed interpretare una disposizione contro il suo contenuto espresso» (essendo piuttosto compito della Commissione «presentare proposte per procedere a modifiche legislative utili a tal fine»: cause riunite C-310/98 e C-406/98, Met-Trans e Sagpol, n. 32). Ciò, nel caso in oggetto, significa risolvere la questione preliminare nel senso che il diritto comunitario «non prevede l'abbattimento preventivo di animali sospettati di essere infetti o contaminati» (n. 30 delle conclusioni, nn. 25 e 33 della sentenza).

Rimane ora da affrontare il punto se le direttive in oggetto, pur non prevedendole, ostino all'adozione di tali misure da parte dei diritti nazionali. Per rispondere alla questione occorre tornare al dato della tassatività, o meno, del diritto comunitario, la quale escluderebbe nelle materie da questo regolamentate qualsiasi misura nazionale supplementare. Al riguardo «si deve tener conto della lettera, degli scopi e del contesto della direttiva» (n. 32 delle conclusioni, e giurisprudenza ivi richiamata), relegando le argomentazioni *a contrario* (per cui la mancata previsione comunitaria equivarrebbe a divieto di disciplina nazionale) al ruolo di tecnica esegetica del tutto marginale, «ammissibile soltanto quando nessun'altra interpretazione si riveli idonea» (causa 9/56, Meroni c. Alta Autorità). La stessa natura della direttiva, che, ai sensi dell'articolo 249 TCE, lascia agli Stati membri la scelta della forma e dei mezzi necessari ad assicurare il raggiungimento dei fini perseguiti dal legislatore comunitario, non appare dirimente, potendosi ravvisare direttive tassative e direttive non tassative. A quest'ultima categoria è in effetti ricondotta la n. 85/511, posto che la sua disciplina, per quanto precisa, non impedisce misure nazionali più restrittive, almeno fino a quando non interferiscano con gli scopi del Trattato e del diritto derivato.

Basta questa prima conclusione della Corte per affermare la legittimità della legislazione olandese che, come altre legislazioni nazionali, contempla l'abbattimento degli animali sulla base di una mera «fattispecie di sospetto»? Non è detto, perché secondo la decisione in commento il sindacato non deve arrestarsi al mero riscontro dei dati formali finora considerati. La discrezionalità del diritto nazionale, anche nei casi in cui fronteggi un diritto comunitario non tassativo, e quindi un diritto che lasci spazi ulteriori a normative interne complementari, non è infatti assoluta (n. 49 della sentenza). E ciò grazie alla permeabilità degli ordinamenti degli Stati membri ai fluidi principi generali del diritto comunitario e, tra questi, al principio di proporzionalità (nn. 50 e ss.).

Il rapporto di proporzionalità si pone tra i provvedimenti dello Stato membro e gli obiettivi posti dal diritto dell'Unione. La necessità e l'idoneità devono appartenere, come qualità intrinseche, alle norme interne. Ma sulla base, e per i fini, del diritto europeo. Il delicato compito di verificare tale rapporto spetta, è questa la seconda conclusione della Corte, ai giudici nazionali, i quali tuttavia dovranno esercitare il proprio sindacato bilanciando gli interessi riconducibili ai principi generali comunitari (cfr. n. 47 delle conclusioni e n. 52 della sentenza). Tra questi, particolare rilevanza assumono, da una parte, la libera circolazione degli animali e, dall'altra, il principio di proporzionalità e la protezione dei diritti fondamentali. E quindi, nel caso in esame, la tutela del diritto di proprietà. Tale situazione giuridica deve poi trovare la misura della propria soddisfazione nel confronto con altri interessi garantiti dagli ordinamenti nazionali, quali la tutela della salute pubblica. Ciò in sintesi significa che le misure più restrittive contenute nel diritto olandese, necessariamente coerenti con gli obiettivi perseguiti dal trattato anche per tramite degli atti derivati, vanno contemperate

con i principi generali contenuti nelle fonti normative sovranazionali. La pervasività dei principi non si ferma infatti alle frontiere, ma, superatele, informa a cascata gli ordinamenti degli Stati membri rispetto ad un parametro tanto nazionale quanto europeo.

Nel diritto comunitario i piani dell'obbligatorietà, della diretta applicabilità, della competenza e della tassatività si pongono, evidentemente, su dimensioni ben diverse. I quattro termini si possono combinare in varie formazioni e, a seconda della formazione, ciascuno di essi incide sull'altro come sua variabile. Ciò significa, ad esempio, che l'esclusività della competenza comunitaria prevista dai trattati in materia di politica agricola comune è davvero esclusiva se il diritto derivato comunitario presenta il carattere della tassatività, mentre sarà variamente «concorrente» qualora tale caratteristica difetti. E ciò a differenza di quanto avviene negli ordinamenti costituzionali di alcuni Paesi membri, dove l'esclusività di una competenza del livello centrale di governo esclude appunto, anche nei casi in cui la disciplina statale sia assente o incompleta (e quindi tutt'altro che «tassativa»), ambiti di intervento da parte degli enti territoriali. Come considerare, d'altronde, la normativa nazionale che occupa tali spazi comunitari «esclusivi» ma non «esaustivi»? Sovviene una categoria giuridica che, al contrario della tassatività quale variabile della competenza, è ben conosciuta nel diritto interno: la cedevolezza. La normativa interna cedevole non sarà in ogni modo libera nei fini ma, come si è osservato, dovrà rispettare i trattati e i principi generali del diritto dell'Unione Europea. Da intendersi, si badi, non solo quali limiti negativi alla discrezionalità del legislatore, ma bensì come criteri positivi (tanto nel significato di «posti» quanto di «orientativi») della produzione legislativa interna.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna - abrescia@giuri.unibo.it