

Giurisprudenza comunitaria

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Terza Sezione

SENTENZA

del 20 ottobre 2005
nella causa C - 511/03
parti:

Regno d'Olanda

e

**Ten Kate Holding Musselkanaal BV,
Ten Kate Europrodukten BV,
Ten Kate Productie Maatschappij BV,**

Massima:

«Polizia sanitaria – Protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (malattia della mucca pazza) – Alimentazione dei ruminanti con proteine derivate da specie diverse dai ruminanti – Responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai privati da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili – Diritto applicabile – Obbligo di proporre ricorso per carenza contro la Commissione»

LA CORTE

composta dai sigg. A. Rosas (relatore), presidente di sezione, J.-P. Puissochet, S. von Bahr, U. Løhmus e A. Ó Caoimh, giudici,
avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl,
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale,
vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 2 dicembre 2004,
viste le osservazioni scritte presentate:
– per la Ten Kate Holding Musselkanaal BV, la Ten Kate Europrodukten BV e la Ten Kate Productie Maatschappij BV, dai sigg. H. Bronkhorst e J. A. M. A. Sluysmans, advocaat;
– per il governo olandese, dalle sig.re H. G. Sevenster e J. G. M. van Bakel, in qualità di agenti;
– per il governo francese, dai sigg. R. Abraham e E. Puisais, in qualità di agenti;
– per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. T. van Rijn, A. Bordes e H. van Vliet, in qualità di agenti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 febbraio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda essenzialmente l'interpretazione del diritto comunitario con riferimento alla responsabilità che grava su uno Stato membro astenutosi dal presentare ricorso contro la Commissione delle Comunità europee dinanzi alla Corte.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che vede contrapposto lo Stato olandese alle società Ten Kate Holding Musselkanaal BV, Ten Kate Europrodukten BV e Ten Kate Produktie Maatschappij BV (in prosieguo: la «Ten Kate e a.»), che sono società produttrici di proteine rientranti nella fabbricazione del latte artificiale destinato a vitelli e ottenute dalla trasformazione di grassi provenienti da maiali. Tale controversia è diretta ad ottenere il riconoscimento della responsabilità dello Stato olandese per il danno subito dalla Ten Kate e a. a causa dell'impossibilità per esse di commercializzare tali proteine.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 La Commissione ha adottato la decisione 27 giugno 1994, 94/381/CE, concernente misure di protezione per quanto riguarda l'encefalopatia spongiforme bovina e la somministrazione, con la dieta, di proteina derivata da mammiferi (GU L 172, pag. 23), nell'ambito della lotta contro questa malattia («bovine spongiform encephalopathy», in inglese; in prosieguo: la «BSE»). L'art. 1 di tale decisione prevede quanto segue:

«1. Entro 30 giorni dalla notifica della presente decisione, gli Stati membri vietano la somministrazione ai ruminanti, con la dieta, di proteina derivata da tessuti di mammiferi.

2. Tuttavia, gli Stati membri che adottano un sistema che consente di distinguere proteina animale derivata da ruminanti da quella derivata da specie di animali non ruminanti sono autorizzati dalla Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 17 della direttiva 90/425/CEE, a consentire la somministrazione ai ruminanti, con la dieta, di proteina derivata da specie diverse dai ruminanti».

4 L'art. 17 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), prevede quanto segue:

«Nei casi in cui si fa riferimento alla procedura prevista dal presente articolo, il Comitato veterinario permanente, istituito con la decisione 68/361/CEE, delibera conformemente alle norme stabilite all'articolo 17 della direttiva 89/662/CEE».

5 L'art. 17 della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella

prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), come rettificato (GU 1990, L 151, pag. 40), così dispone:

«1. Nei casi in cui si fa riferimento alla procedura definita nel presente articolo, il comitato veterinario permanente istituito con la decisione 68/361/CEE, in appresso denominato «comitato», è immediatamente consultato dal presidente, su iniziativa di quest'ultimo o su richiesta di uno Stato membro.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine di due giorni. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 148, paragrafo 2 del trattato [divenuto art. 205, n. 2, CE] per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni in seno al comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri viene attribuita la ponderazione definita all'articolo precitato. Il presidente non partecipa al voto.

3. La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato.

4. Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Se il Consiglio non ha deliberato entro un termine di 15 giorni a decorrere dalla data in cui è stato adito, la Commissione adotta le misure proposte, a meno che il Consiglio non si sia pronunciato contro queste misure a maggioranza semplice».

6 Nella sentenza di rinvio il giudice a quo cita la versione originale del testo dell'art. 17, prima della rettifica intervenuta nel 1990. Tale versione prevedeva, al n. 2, quanto segue:

«Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame».

7 La decisione della Commissione 18 luglio 1996, 96/449/CE, relativa all'ammissione di sistemi alternativi di trattamento termico per la trasformazione di rifiuti di origine animale, ai fini dell'inattivazione degli agenti dell'encefalopatia spongiforme (GU L 184, pag. 43), ha vietato la trasformazione di rifiuti animali provenienti da mammiferi, ad eccezione della trasformazione effettuata in conformità ad un procedimento determinato, in particolare ad un trattamento termico. Per permettere alle imprese di adattare o di sostituire le loro installazioni, l'entrata in vigore della decisione 96/449 è stata fissata al 1° aprile 1997.

La normativa nazionale

8 Risulta dalla sentenza di rinvio che, al fine di ottenere l'autorizzazione della Commissione prevista all'art. 1, n. 2, della decisione 94/381, il consorzio interprofessionale di diritto pubblico dell'alimentazione per il bestiame (Productschap voor veevoeder; in prosieguo: il «Productschap»), a seguito di un'intesa tra gli operatori interessati e le autorità competenti, ha elaborato, in un protocollo 9 novembre 1994, detto «di differenziazione delle proteine»,

allegato al regolamento 1994, che disciplina la trasformazione dei prodotti di origine animale in alimenti per animali (Verordening Vvr regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders 1994; in prosieguo: il «regolamento 1994»), un sistema di produzione e di controllo mediante il quale le proteine dei ruminanti potevano essere differenziate dalle proteine dei non ruminanti, come i maiali.

9 Il governo olandese ha chiesto alla Commissione, con lettera del 29 novembre 1994, di concedere ad esso l'autorizzazione, facendo ricorso alla procedura di cui all'art. 17 della direttiva 90/425, in conformità alla decisione 94/381, a fare uso del protocollo di differenziazione delle proteine.

10 In attesa dell'autorizzazione della Commissione, il ministro competente non ha approvato il regolamento 1994. La Ten Kate e a. hanno adattato il loro processo di produzione al protocollo di differenziazione delle proteine. Il servizio nazionale di ispezione del bestiame e della carne (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees; in prosieguo: l'«RVV») ha loro concesso l'autorizzazione ad esercitare la loro attività in questo modo.

11 Il governo olandese, con lettera del 18 dicembre 1995, ha ingiunto alla Commissione di intraprendere la procedura di autorizzazione. Esso ha rinnovato la sua domanda con lettera del 27 giugno 1997, insistendo sull'importanza di dare una risposta definitiva affinché il Regno dei Paesi Bassi potesse fornire risposte chiare in materia alle imprese.

12 A seguito dell'adozione della decisione 96/449, la disciplina olandese è stata modificata dal regolamento 25 marzo 1997, sui sistemi di trattamento termico e i prodotti finiti (Regeling warmtebehandelingssystemen en eindproducten, Stcrt. 1997, n. 61), che ha preso effetto il 30 luglio 1997. Visti i considerevoli investimenti resi necessari dal trattamento termico previsto dalla nuova disciplina e tenuto conto del fatto che non vi era ancora alcun segno che un'autorizzazione da parte della Commissione sarebbe stata concessa in forza della decisione 94/381, la Ten Kate e a. hanno sospeso la produzione delle proteine derivanti dal grasso di maiale.

13 Con lettera del 9 marzo 1998, il ministro competente ha chiesto al Productschap di adeguare il regolamento 1994 alla decisione 94/381, per il fatto che le autorità europee non avrebbero adottato decisioni a breve termine quanto al protocollo di differenziazione delle proteine. Il presidente del Productschap ha adottato, il 30 giugno 1998, una nuova decisione che vieta, in conformità al detto protocollo, la produzione di farine animali.

14 Il 22 febbraio 1999, il Ministro dell'Agricoltura, della Tutela dell'Ambiente e della Pesca ha adottato il regolamento che vieta le farine animali nell'alimentazione degli animali (Regeling verbod diermelen in diervoeders, Stcrt. 1999, n. 37), entrato in vigore il 1° marzo 1999.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 Il 24 febbraio 1998, la Ten Kate e a. hanno proposto, dinanzi al Rechtbank te 's-Gravenhage (Tribunale dell'Aja), un ricorso mirante a far condannare lo Stato olandese a risarcire il danno che esse hanno subito per non aver prodotto

più proteine derivanti da grasso di maiale dal 30 luglio 1997 e per il fatto che la riserva, costituita prima del 30 luglio 1997, non poteva più essere venduta dopo tale data. A sostegno di tale ricorso, esse fanno valere la responsabilità dello Stato quanto alle misure da adottare per assicurarsi che la Commissione rilasciasse l'autorizzazione richiesta. Esse sostengono, in particolare, che lo Stato avrebbe dovuto proporre ricorso per carenza sulla base dell'art. 175 del trattato CE (divenuto art. 232 CE) contro la Commissione.

16 Il giudice di primo grado ha respinto la detta domanda. In appello, il Gerechtshof te 's Gravenhage (Corte d'appello dell'Aja) l'ha accolta.

17 Non è contestato da nessuna delle parti della controversia principale che la Ten Kate e a. non potevano proporre esse stesse ricorso per carenza contro la Commissione, poiché non erano individualmente interessate. D'altra parte, un ricorso per risarcimento basato sull'art. 215 del trattato CE (divenuto art. 288 CE) non avrebbe potuto produrre come risultato che la Ten Kate e a. potessero continuare la loro attività produttiva.

18 Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte di cassazione olandese) s'interroga sul potere discrezionale dello Stato per quanto riguarda la proposizione di un ricorso per carenza. Esso osserva che, nell'ambito delle relazioni politiche internazionali, lo Stato dispone di un ampio potere discrezionale. Il giudice del rinvio ritiene che, per valutare la responsabilità dello Stato, occorra in primo luogo decidere se si debbano applicare le norme del diritto olandese o quelle del diritto comunitario. Militerebbe a favore di quest'ultima soluzione il fatto che una decisione fondata sulle norme del diritto nazionale potrebbe condurre ad una discriminazione giuridica tra i cittadini dei diversi Stati membri in situazioni in cui sono precisamente in causa diritti e pretese di questi Stati – e indirettamente dei loro cittadini – nei confronti degli organi della Comunità europea.

19 Il detto giudice si interroga anche sull'esistenza di un diritto esclusivo di iniziativa della Commissione a sottoporre un progetto di misure da adottare al comitato veterinario permanente, secondo la procedura prevista dal combinato disposto dell'art. 17 della direttiva 90/425 e dell'art. 17 della direttiva 89/662. L'esistenza di un simile diritto implicherebbe infatti che la Commissione non sarebbe tenuta ad agire e che un ricorso per carenza non potrebbe essere accolto.

20 Alla luce di ciò, lo Hoge Raad der Nederlanden ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si debba risolvere in base alle norme del diritto olandese o in base a quelle del diritto comunitario la questione se lo Stato sia tenuto, in un caso come quello di specie, nei confronti di un cittadino come la Ten Kate, che ha un interesse al riguardo ad avvalersi delle facoltà di ricorso riconosciute ad esso dall'art. 175 del Trattato CE (...) o dall'art. 173 del Trattato CE (divenuto [, in seguito a modifica,] art. 230 CE) e, in caso di inosservanza di detto obbligo, a risarcire il danno subito per tale motivo dal cittadino.

2) Qualora si debba risolvere la questione sub 1 in tutto o in parte in base alle norme del diritto comunitario:

a) se il diritto comunitario possa, a determinate condizioni, comportare un obbligo e una responsabilità come quelli considerati in detta questione;

b) qualora la soluzione della questione sub 2 a) sia in senso affermativo: quali norme del diritto comunitario si debbano applicare per risolvere la questione sub 1 in un caso concreto come quello di specie.

3) Se si debba interpretare l'art. 1, n. 2, della decisione 94/381/CE, in combinato disposto, per quanto necessario, con quanto stabilito dall'art. 17 della direttiva 90/425/CEE e dall'art. 17 della direttiva 89/662/CEE, nel senso che ne discende un obbligo per la Commissione o per il Consiglio di concedere l'autorizzazione ivi prevista, qualora il sistema, che lo Stato membro richiedente applica o applicherà, sia idoneo effettivamente a differenziare le proteine dei ruminanti da quelle dei non ruminanti.

4) In quale misura la soluzione della terza questione comporti una restrizione del diritto o, rispettivamente, dell'obbligo dello Stato, di cui alla questione sub 1, rispettivamente, di reagire, in forza dell'art. 175 del trattato CE (...), al mancato rilascio di un'autorizzazione come quella di cui alla presente fattispecie, o di opporsi, in base all'art. 173 del Trattato CE (...), al diniego di tale autorizzazione».

21 Il giudice del rinvio precisa che la terza questione rileva tanto nel caso in cui la questione sub 1 debba essere risolta secondo il diritto olandese quanto nel caso in cui essa debba essere risolta secondo il diritto comunitario, salvo in quest'ultimo caso se la soluzione della questione sub 2 a) sia negativa. La questione sub 4 rileva solo per gli ulteriori sviluppi relativi alla questione sub 2 b).

Questioni pregiudiziali

Sulle prime due questioni

22 Con le sue prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede essenzialmente quale sia il diritto applicabile per stabilire se uno Stato membro sia tenuto, verso uno dei suoi cittadini, a proporre un ricorso di annullamento in conformità all'art. 230 CE o un ricorso per carenza in conformità all'art. 232 CE e se esso possa incorrere in una responsabilità per non averlo fatto. Il detto giudice chiede parimenti se il diritto comunitario imponga un simile obbligo e se esso contempri una simile responsabilità.

23 Occorre ricordare che, in conformità all'art. 5 CE, la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal trattato CE.

24 Peraltro, l'art. 234 CE prevede che la Corte è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del trattato, degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della Banca Centrale Europea, nonché degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio dell'Unione europea, quando sia previsto dagli statuti stessi.

25 Ne deriva che la Corte non è competente a pronunciarsi sull'interpretazione delle norme nazionali (ordinanza 21 dicembre 1995, causa C-307/95, Max

Mara, Racc. pag. I 5083, punto 5; sentenza 3 ottobre 2000, causa C 58/98, Corsten, Racc. pag. I 7919, punto 24, nonché ordinanza 19 gennaio 2001, causa C 391/00, Colapietro, non pubblicata nella Raccolta, punti 8 e 9).

26 La Corte non può pertanto risolvere la questione se, secondo le norme del diritto olandese, lo Stato possa essere tenuto verso uno dei suoi cittadini a proporre un ricorso di annullamento o per carenza e se esso possa incorrere in una responsabilità per non averlo fatto.

27 Per quanto riguarda l'interpretazione del diritto comunitario, va in primo luogo constatato che la formulazione tanto dell'art. 230 CE quanto dell'art. 232 CE non impone agli Stati membri un obbligo di proporre ricorso. Al contrario, l'art. 232 CE afferma che gli Stati membri «possono» adire la Corte per far constatare una violazione del trattato consistente in una mancata pronuncia da parte di una delle istituzioni di cui al primo comma di tale disposizione.

28 Un simile obbligo non può peraltro essere dedotto dall'art. 10 CE, invocato dalle resistenti nel procedimento principale a sostegno del loro asserto. Il principio espresso da quest'articolo impone agli Stati membri e alle istituzioni doveri reciproci di leale collaborazione (sentenza 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pag. 255, punto 37; ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a., Racc. pag. I 3365, punto 17), ma non può essere interpretato nel senso che uno Stato membro possa essere tenuto, verso uno dei suoi cittadini, a proporre un ricorso di annullamento o per carenza.

29 Per contro, considerando le condizioni di ricevibilità dei ricorsi previste dai trattati e il diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale, la Corte ha interpretato il detto principio di leale collaborazione nel senso che i giudici nazionali sono tenuti, per quanto possibile, ad interpretare e applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da consentire alle persone fisiche e giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario di portata generale, eccettuando l'invalidità di quest'ultimo (sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, Racc. pag. I 6677, punto 42). Lo stesso accade quando una persona fisica o giuridica fa valere un'omissione di pronuncia ai sensi dell'art. 232 CE, reputandola contraria al diritto comunitario.

30 Se il diritto comunitario non impone ad uno Stato membro alcun obbligo di proporre un ricorso di annullamento o per carenza a vantaggio di uno dei suoi cittadini, occorre tuttavia, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, verificare se tale diritto osti a che un diritto nazionale contenga un tale obbligo o preveda un'eventuale responsabilità dello Stato in questione per non aver agito in tal senso.

31 Al riguardo, non si capisce in che modo il diritto comunitario potrebbe essere pregiudicato dalla circostanza che un diritto nazionale contenga un simile obbligo o preveda la responsabilità dello Stato membro nella detta ipotesi. Tuttavia, lo Stato membro potrebbe violare l'obbligo di leale collaborazione previsto all'art. 10 CE se non si riservasse un margine di discrezionalità quanto all'opportunità di proporre ricorso, rischiando così di

sommergere il giudice comunitario di ricorsi dei quali una parte sarebbe evidentemente infondata, mettendo così a rischio il buon funzionamento dell'istituzione.

32 Considerati questi elementi, occorre risolvere le prime due questioni dichiarando che il diritto comunitario non impone ad uno Stato membro alcun obbligo di proporre un ricorso di annullamento, in conformità all'art. 230 CE, o per carenza, in conformità all'art. 232 CE, a vantaggio di uno dei suoi cittadini. Tuttavia, esso non osta, in linea di principio, a che un diritto nazionale contempli un simile obbligo o preveda la responsabilità dello Stato membro per non aver agito in tal senso.

Sulla terza questione

33 Con la terza questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede se l'art. 1, n. 2, della decisione 94/381, in combinato disposto, per quanto necessario, con l'art. 17 della direttiva 90/425 e con l'art. 17 della direttiva 89/662, debba essere interpretato nel senso che ne deriva un obbligo per la Commissione o per il Consiglio di concedere l'autorizzazione di cui trattasi qualora il sistema, che lo Stato membro richiedente applica o applicherà, sia effettivamente idoneo a differenziare le proteine dei ruminanti da quelle dei non ruminanti.

Osservazioni presentate alla Corte

34 La Ten Kate e a. sottolineano l'espressione «sono autorizzati», che compare all'art. 1, n. 2, della decisione 94/381 e che non lascerebbe spazio ad alcun potere discrezionale da parte della Commissione. Tale interpretazione sarebbe confortata dai termini imperativi del sesto 'considerando' della detta decisione, secondo il quale «lo Stato membro che adotti un sistema che consente di distinguere proteina derivata da ruminanti da quella derivata da specie di animali non ruminanti può essere [«il doit être», nella versione francese] autorizzato dalla Commissione (...)».

35 Il governo olandese e la Commissione, per contro, ritengono che, alla luce delle circostanze della controversia, la Commissione non era tenuta a concedere una simile autorizzazione. Essi precisano che, contrariamente a quanto lascia intendere il giudice del rinvio, il fascicolo è stato sottoposto al comitato veterinario permanente in occasione della sua riunione del 7 e dell'8 marzo 1995. Tale comitato non ha tuttavia preso posizione. La Commissione non ha neppure rivolto proposte al Consiglio. Essi mettono in evidenza lo sviluppo delle conoscenze in materia di BSE, che giustificerebbe la mancata decisione. Il governo olandese ricorda, d'altra parte, le sentenze 18 novembre 1999, causa C-151/98 P, Pharos/Commissione (Racc. pag. I-8157, punto 25), e 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione (Racc. pag. I-5291, punto 66), e sostiene che il legislatore comunitario, nell'imporre alla Commissione di operare con rapidità, le ha concesso una certa discrezionalità e che l'espressione «sottopone senza indugio al Consiglio» dipende dalle circostanze concrete.

36 La Commissione espone inoltre che, anche prima di ricevere la domanda di autorizzazione del Regno dei Paesi Bassi del 29 novembre 1994, con lettera dell'11 novembre 1994 essa aveva posto alle autorità olandesi determinati

quesiti relativi all'attuazione della decisione 94/381. Essa ha rinnovato tali quesiti con lettere del 21 marzo 1995 e del 20 giugno 1995, ma non ha ricevuto risposte soddisfacenti. Per altro, a seguito dell'annuncio, in data 20 marzo 1996, dell'esistenza di un possibile legame tra la BSE e la malattia di Creutzfeldt-Jakob da parte dello Spongiform Encephalopathy Advisory Committee britannico, è stato attuato un programma di ispezioni negli Stati membri. Dal 9 al 13 dicembre 1996, un'ispezione ha avuto luogo nei Paesi Bassi. Ne è risultato che i controlli relativi all'applicazione della decisione 94/381 erano in tale Paese insufficienti perché, in particolare, essi non includevano controlli in laboratorio dei prodotti finiti. Il 7 luglio 1997, la Commissione ha avviato un procedimento di inadempimento contro il Regno dei Paesi Bassi con l'invio di una lettera di diffida, procedimento che si è concluso dopo lo scambio di informazioni proseguito fino al 1998 e al 1999.

Giudizio della Corte

37 Occorre ricordare che la decisione 94/381, che vieta l'utilizzazione di proteine derivate da tessuti di mammiferi nell'alimentazione dei ruminanti, è un provvedimento adottato nell'ambito della lotta contro la BSE, considerata all'epoca una malattia che colpiva soltanto gli animali. L'art. 1, n. 2, di tale decisione prevede che, in deroga a tale divieto, gli Stati membri che adottino un sistema che consenta di distinguere le proteine animali derivate da ruminanti da quelle derivate da non ruminanti sono autorizzati dalla Commissione, conformemente alla procedura di cui all'art. 17 della direttiva 90/425, che rinvia all'art. 17 della direttiva 89/662, a consentire la somministrazione ai ruminanti, con la dieta, di proteine derivate da specie diverse dai ruminanti.

38 L'art. 17 della direttiva 89/662 prevede la consultazione del comitato veterinario permanente, la presentazione, da parte della Commissione, di un progetto delle misure da adottare, il parere del detto comitato, la decisione della Commissione quando essa è conforme a tale parere o la consultazione del Consiglio, da parte della Commissione, quando le misure prospettate non siano conformi al detto parere o in mancanza di parere.

39 Risulta dalle osservazioni del governo olandese e della Commissione nonché dai documenti sottoposti alla Corte che, in contrasto con quanto supposto dal giudice del rinvio, il comitato veterinario permanente ha ricevuto le domande di autorizzazione in causa e ne ha discusso nel corso della riunione del 7 e dell'8 marzo 1995, ma non ha preso posizione.

40 Alla luce di questa circostanza, occorre riformulare la questione nel senso che essa è intesa a stabilire se, in assenza di presa di posizione da parte del comitato veterinario permanente, la Commissione sia nondimeno tenuta a sottoporre al Consiglio una proposta relativa alle misure da adottare.

41 Al riguardo, la Corte ha già affermato, a proposito di una procedura normativa paragonabile a quella prevista dalla decisione 94/381, che alla Commissione deve essere riconosciuto un potere discrezionale tale da permettere ad essa di determinare con piena cognizione di causa le misure necessarie e adeguate alla tutela della sanità pubblica (sentenza 12 luglio 2005, causa C-198/03 P, Commissione/CEVA e Pfizer, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 80)

42 Se, come nelle circostanze di cui al procedimento principale, gli elementi di cui la Commissione dispone non permettono di dimostrare che i controlli, effettuati nell'ambito di un sistema che consente di distinguere le proteine animali derivanti dai ruminanti da quelle derivanti da non ruminanti, sottoposti alla sua valutazione ai fini dell'autorizzazione da parte di uno Stato membro, offrono garanzie sufficienti sotto il profilo della tutela della salute delle persone e se il comitato veterinario permanente è stato investito della domanda di uno Stato membro, ma non ha preso posizione, in particolare a causa di nuove informazioni che hanno modificato la percezione del rischio per la salute delle persone, occorre giudicare che la Commissione non è tenuta a sottoporre al Consiglio una proposta relativa a misure da adottare (v., in questo senso, sentenza *Pharos/Commissione*, citata, punti 23 e 24). Orbene, il Consiglio può deliberare soltanto se riceve una proposta da parte della Commissione.

43 Occorre pertanto risolvere la terza questione dichiarando che l'art. 1, n. 2, della decisione 94/381, in combinato disposto con l'art. 17 della direttiva 90/425 e con l'art. 17 della direttiva 89/662, deve essere interpretato nel senso che, se gli elementi di cui la Commissione dispone non permettono di dimostrare che i controlli, effettuati nell'ambito di un sistema che consente di distinguere le proteine animali derivanti dai ruminanti da quelle derivanti da non ruminanti, sottoposti alla sua valutazione ai fini dell'autorizzazione da parte di uno Stato membro, offrono garanzie sufficienti sotto il profilo della tutela della salute delle persone e se il comitato veterinario permanente è stato investito della domanda di questo Stato membro, ma non ha preso posizione, in particolare a causa di nuove informazioni che hanno modificato la percezione del rischio per la salute delle persone, la Commissione non è tenuta a sottoporre al Consiglio una proposta relativa a misure da adottare.

Sulla quarta questione

44 Con la quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in quale misura la soluzione della terza questione comporti una restrizione al diritto o all'obbligo dello Stato membro di cui alla prima questione di opporsi al rifiuto di concedere un'autorizzazione quale quella della presente fattispecie o di opporsi al mancato rilascio di tale autorizzazione.

45 Considerate le soluzioni fornite alle prime tre questioni, non occorre risolvere la quarta questione con riferimento all'interpretazione del diritto comunitario. D'altra parte, come si è ricordato al punto 25 della presente sentenza, la Corte non è competente a risolverla sotto il profilo dell'interpretazione del diritto nazionale.

Sulle spese

46 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) Il diritto comunitario non impone ad uno Stato membro alcun obbligo di proporre un ricorso di annullamento, in conformità all'art. 230 CE, o per carenza, in conformità all'art. 232 CE, a vantaggio di uno dei suoi cittadini. Tuttavia, esso non osta, in linea di principio, a che un diritto nazionale contempa un simile obbligo o preveda la responsabilità dello Stato membro per non aver agito in tal senso.

2) L'art. 1, n. 2, della decisione della Commissione 27 giugno 1994, 94/381/CE, concernente misure di protezione per quanto riguarda l'encefalopatia spongiforme bovina e la somministrazione, con la dieta, di proteina derivata da mammiferi, in combinato disposto con l'art. 17 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e con l'art. 17 della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, deve essere interpretato nel senso che, se gli elementi di cui la Commissione delle Comunità europee dispone non permettono di dimostrare che i controlli, effettuati nell'ambito di un sistema che consente di distinguere le proteine animali derivanti dai ruminanti da quelle derivanti da non ruminanti, sottoposti alla sua valutazione ai fini dell'autorizzazione da parte di uno Stato membro, offrono garanzie sufficienti sotto il profilo della tutela della salute delle persone e se il comitato veterinario permanente è stato investito della domanda di questo Stato membro, ma non ha preso posizione, in particolare a causa di nuove informazioni che hanno modificato la percezione del rischio per la salute delle persone, la Commissione non è tenuta a sottoporre al Consiglio dell'Unione europea una proposta relativa a misure da adottare.

Firme