

Principio di precauzione e riesame delle misure provvisorie: non è impugnabile il rifiuto della Commissione di avviare la revisione

Corte di giustizia UE, Sez. VIII 1° ottobre 2026, in causa C-20/25 P - Spineanu-Matei, pres.; Piçarra, est.; Çapeta, avv. gen. - Apc Europe SL ed a. c. Commissione europea.

Sanità pubblica – Sicurezza alimentare – Mangimi – Prevenzione delle malattie – Regolamento (CE) n. 999/2001 – Disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili – Encefalopatia spongiforme bovina – Articolo 7 – Divieti in materia di alimentazione degli animali – Divieto di utilizzare sangue e prodotti sanguigni derivati da bovini per l'alimentazione degli animali d'acquacoltura – Regolamento (CE) n. 178/2002 – Principi e requisiti generali della legislazione alimentare – Articolo 7 – Principio di precauzione – Articolo 7, paragrafo 1 – Misure provvisorie di gestione del rischio – Articolo 7, paragrafo 2 – Obbligo di riesame entro un termine ragionevole – Rifiuto della Commissione europea di presentare un progetto di atto al fine di revocare il divieto di cui trattasi – Articolo 263 TFUE – Atto non impugnabile per annullamento – Irrricevibilità.

(*Omissis*)

Sentenza

1 Con la loro impugnazione, Apc Europe SL, Apc Polska sp. z o.o., Veos Ibérica S.L., Vapran, Sonac Loenen BV, Sonac Úsnice sp. z o.o., Sonac Bad Bramstedt GmbH, Haripro SpA e EAPA chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 5 novembre 2024, Apc Europe e a./Commissione (T-1194/23; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2024:795), con cui il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile il loro ricorso diretto all'annullamento della decisione contenuta nella lettera della Commissione europea ricevuta il 24 ottobre 2023, con la quale quest'ultima ha respinto la loro domanda, formulata con lettera del 28 agosto 2023, diretta al riesame, sulla base della nuova situazione esistente nell'Unione europea a seguito della scomparsa dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE), del divieto di utilizzare sangue e prodotti sanguigni derivati da bovini nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura, e alla presentazione di un progetto di misure al fine di consentirne l'uso (in prosieguo: la «lettera controversa»).

Contesto normativo

Decisione 1999/468/CE

2 La decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23), come modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio, del 17 luglio 2006 (GU 2006, L 200, pag. 11) (in prosieguo: la «decisione 1999/468»), è stata abrogata dall'articolo 12, primo comma, del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13). Tuttavia, conformemente all'articolo 12, secondo comma, di tale regolamento, gli effetti dell'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468, intitolato «Procedura di regolamentazione con controllo», sono stati mantenuti ai fini degli atti di base esistenti che vi fanno riferimento. I paragrafi 1 e 2 di tale articolo dispongono quanto segue:

«1. La Commissione è assistita da un comitato di regolamentazione con controllo composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafi 2 e 4 [CE] per l'adozione delle decisioni che il Consiglio [dell'Unione europea] deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni del comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri è attribuita la ponderazione definita nell'articolo precitato. Il presidente non partecipa al voto».

3 I paragrafi 3 e 4 di detto articolo 5 *bis* definiscono due procedure di adozione delle misure previste, alle quali partecipano la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio; la prima procedura si applica quando tali misure sono conformi al parere del comitato, la seconda in caso contrario.

Regolamento (CE) n. 999/2001

4 Il considerando 20 del regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (GU 2001, L 147, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2021/1372 della Commissione, del 17 agosto 2021 (GU 2021, L 295, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 999/2001»), enuncia quanto segue:

«È opportuno prevedere che il presente regolamento sia riesaminato in funzione delle nuove informazioni scientifiche disponibili».



- 5 L'articolo 7 del regolamento succitato, intitolato «Divieti in materia di alimentazione degli animali», così dispone:
- «1. La somministrazione ai ruminanti di proteine animali è vietata.
2. Il divieto di cui al paragrafo 1 è esteso agli animali diversi dai ruminanti ed è limitato, per quanto riguarda l'alimentazione di tali animali (...) con prodotti di origine animale[,] a norma dell'allegato IV.
3. I paragrafi 1 e 2 si applicano fatte salve le disposizioni di cui all'allegato IV, che stabiliscono le deroghe al divieto contenuto in detti paragrafi.
- (...)).».
- 6 L'articolo 23 del medesimo regolamento, intitolato «Modificazione degli allegati e disposizioni transitorie», è del seguente tenore:
- «Prevvia consultazione del comitato scientifico competente su qualunque questione che possa avere un impatto sulla salute pubblica, gli allegati sono modificati o completati e qualunque misura transitoria appropriata è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 24, paragrafo 3.
- (...)).».
- 7 L'articolo 24 del medesimo regolamento, intitolato «Comitati», prevede, al paragrafo 3, che «[n]ei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 *bis*, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della [decisione 1999/468], tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa».
- 8 Il regolamento n. 999/2001 contiene un allegato IV intitolato «Alimentazione degli animali». Il capitolo I di tale allegato, intitolato «Estensione del divieto di cui all'articolo 7, paragrafo 1», prevede quanto segue:
- «Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, il divieto di cui all'articolo 7, paragrafo 1, è esteso alla somministrazione:
- (...)
- b) agli animali d'allevamento non ruminanti, diversi dagli animali da pelliccia, di:
- (...)
- ii) prodotti sanguigni;
- (...)
- v) mangimi contenenti i prodotti di cui ai punti da i) a iv)).».
- Regolamento (CE) n. 178/2002**
- 9 L'articolo 5 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 (GU 2019, L 231, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 178/2002»), intitolato «Obiettivi generali», al paragrafo 2 così dispone:
- «La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità [europea] degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo».
- 10 L'articolo 7 di tale regolamento, intitolato «Principio di precauzione», dispone quanto segue:
- «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.
2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente».
- 11 Il capo II di detto regolamento, intitolato «Legislazione alimentare generale», contiene una sezione 1 *bis*, intitolata «Comunicazione del rischio», che comprende gli articoli 8 *bis*, 8 *ter* e 8 *quater* del medesimo regolamento.
- 12 L'articolo 8 *bis* del regolamento n. 178/2002, intitolato «Obiettivi della comunicazione dei rischi», è così formulato:
- «Tenendo presenti i ruoli rispettivi dei responsabili della valutazione del rischio e dei responsabili della gestione del rischio, la comunicazione del rischio persegue i seguenti obiettivi:
- (...)
- f) assicurare l'opportuna partecipazione dei consumatori, delle imprese alimentari e del settore dei mangimi, della comunità accademica e di tutte le altre parti interessate;
- g) assicurare l'opportuno e trasparente scambio di informazioni con le parti interessate in relazione ai rischi riguardanti la filiera alimentare;
- (...)).».
- 13 Ai sensi dell'articolo 8 *ter* di tale regolamento, intitolato «Principi generali della comunicazione del rischio»:
- «Tenendo presenti i ruoli rispettivi dei responsabili della valutazione del rischio e dei responsabili della gestione del

rischio, la comunicazione del rischio:

a) assicura che avvengano scambi di informazioni accurate e di tutte le informazioni opportune in modo interattivo e tempestivo con tutte le parti interessate, sulla base dei principi di trasparenza, apertura e reattività;

(...)

c) tiene presente la percezione del rischio di tutte le parti interessate;

(...)).

14 L'articolo 8 *quater* di detto regolamento, intitolato «Piano generale sulla comunicazione dei rischi», così dispone:

«1. La Commissione adotta, mediante atti di esecuzione, un piano generale sulla comunicazione del rischio al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 8 *bis*, conformemente ai principi generali di cui all'articolo 8 *ter*. (...)

2. Il piano generale sulla comunicazione del rischio promuove un quadro integrato di comunicazione del rischio, cui si attendono sia i responsabili della valutazione del rischio sia i responsabili della gestione del rischio in maniera coerente e sistematica a livello sia dell'Unione sia nazionale. Tale piano:

(...)

d) stabilisce gli opportuni meccanismi per garantire un dialogo aperto tra i consumatori, le imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e tutte le altre parti interessate, e la loro opportuna partecipazione».

Fatti

15 I fatti all'origine della controversia sono stati così esposti dal Tribunale, ai punti da 2 a 5 dell'ordinanza impugnata:

«2. Le ricorrenti sono, da un lato, un'associazione di diritto dei Paesi Bassi, che difende gli interessi delle imprese dell'Unione specializzate nella produzione e commercializzazione di proteine animali, in particolare sangue e prodotti del sangue, e, dall'altro, nove imprese con sede in diversi Stati membri che raccolgono, trasformano e commercializzano sangue e prodotti sanguigni di origine animale destinati ad essere utilizzati, tra l'altro, come mangimi per animali d'acquacoltura.

3. Il [regolamento n. 999/2001] prevede, nel suo articolo 7, paragrafi da 1 a 3, che la somministrazione di proteine animali ai ruminanti e agli animali non ruminanti elencati nell'allegato IV a tale regolamento sia vietata, salvo deroghe. Ai sensi dell'allegato IV, capitolo I, lettera b), e capitolo V, sezione C, paragrafo 1, a detto regolamento, l'uso del sangue e dei prodotti sanguigni di origine bovina nell'Unione è autorizzato soltanto per l'alimentazione degli animali da pelliccia e degli animali da compagnia.

4. Ritenendo che la situazione epidemiologica relativa alla BSE fosse migliorata notevolmente e progressivamente nell'Unione le ricorrenti, con lettera del 28 agosto 2023, hanno formalmente diffidato la Commissione, sulla base dell'articolo 265 TFUE, chiedendole, in sostanza, di avviare la procedura prevista dagli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001, al fine di riesaminare il divieto previsto dall'articolo 7, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento (...) e di presentare un progetto di misure volte ad autorizzare i prodotti sanguigni di origine bovina nel regime alimentare degli animali d'acquacoltura.

5. Con la lettera controversa la Commissione ha informato le ricorrenti del suo rifiuto di riesaminare il divieto di utilizzare sangue e prodotti sanguigni nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura in quanto, sebbene la situazione relativa alla BSE fosse migliorata all'interno dell'Unione, la revoca del divieto in questione poteva compromettere gli sforzi compiuti finora per arginare la diffusione di tale patologia».

Ricorso dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

16 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 dicembre 2023, le ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione menzionata al punto 1 della presente sentenza, contenuta nella lettera controversa.

17 Con l'ordinanza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile dopo aver constatato, da un lato, che la lettera controversa costituiva solo una presa di posizione su un provvedimento puramente intermedio e preparatorio che, in linea di principio, non poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento e, dall'altro, che le ricorrenti non disponevano di un diritto a chiedere l'avvio della procedura di riesame dei divieti in materia di alimentazione degli animali e non beneficiavano di garanzie procedurali nell'ambito di tale procedura.

Conclusioni delle parti in sede di impugnazione

18 Le ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata;
- rinviare la causa dinanzi al Tribunale e
- condannare la Commissione alle spese.

19 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare le ricorrenti alle spese.

Sull'impugnazione

20 Le ricorrenti hanno dedotto due motivi a sostegno della loro impugnazione.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

21 Con il loro primo motivo, suddiviso in tre capi, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato l'articolo 263 TFUE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e l'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002, ha snaturato il contenuto della lettera controversa e ha violato l'obbligo di motivazione ad esso incombente dichiarando, in particolare ai punti 21, 30, 31 e 41 dell'ordinanza impugnata, che la lettera controversa costituiva solo una presa di posizione riguardo alla presentazione di un progetto di misure nell'ambito della procedura di regolamentazione con controllo e non conteneva una decisione autonoma di non procedere al riesame richiesto da quest'ultima disposizione.

22 Le ricorrenti affermano di aver chiesto al Tribunale l'annullamento di due decisioni distinte e autonome contenute nella lettera controversa, vale a dire, da un lato, il rifiuto della Commissione di riesaminare entro un termine ragionevole, conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002, il divieto di utilizzare prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura e, dall'altro, il suo rifiuto di presentare un progetto di misure in tal senso, al fine di avviare la procedura prevista agli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001.

23 Con il primo capo del loro primo motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha ommesso di pronunciarsi in merito alla ricevibilità del loro ricorso nella parte in cui si chiedeva l'annullamento della decisione della Commissione di non procedere al riesame impostole dall'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002. Così facendo, il Tribunale avrebbe snaturato il contenuto della lettera controversa e commesso un errore di diritto nel valutare tale ricevibilità unicamente alla luce della giurisprudenza sul rifiuto di presentare una proposta, senza considerare la costante giurisprudenza secondo cui occorre riferirsi alla sostanza dell'atto di cui trattasi per determinare se esso produca effetti giuridici vincolanti.

24 Con il secondo capo di tale motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha erroneamente ommesso di constatare che l'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002, e in particolare i termini «sono riesaminate» che compaiono in tale disposizione, stabiliscono una competenza vincolata in capo alla Commissione che deve essere esercitata entro un termine ragionevole. Ne deriverebbe, per gli operatori economici, il diritto di chiedere alla Commissione di procedere a tale riesame e, in caso di rifiuto, di adire il giudice dell'Unione sul fondamento dell'articolo 263 TFUE. Un'interpretazione in senso contrario violerebbe il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47 della Carta.

25 Con il terzo capo di detto motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha erroneamente ommesso di constatare che la decisione di non procedere al riesame imposto dall'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002 costituisce una presa di posizione definitiva e autonoma della Commissione, che produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sui loro interessi e a modificare sostanzialmente la loro situazione giuridica e che costituisce, pertanto, un atto impugnabile. Tale decisione le avrebbe private del beneficio del termine ragionevole imposto per il riesame del divieto di cui trattasi nonché della possibilità di ottenere l'avvio della procedura di regolamentazione con controllo.

26 La Commissione contesta la fondatezza del primo motivo.

Giudizio della Corte

27 In forza dell'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002, le misure provvisorie di gestione del rischio, adottate sul fondamento del principio di precauzione, sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole, a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

28 È pacifico tra le parti che il divieto di utilizzare prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura, risultante dal combinato disposto dell'articolo 7 e dell'allegato IV al regolamento n. 999/2001, può essere qualificato come «misura provvisoria di gestione del rischio», ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 178/2002.

29 Peraltro, ai sensi dell'articolo 23, primo comma, del regolamento n. 999/2001, previa consultazione del comitato scientifico competente su qualunque questione che possa avere un impatto sulla salute pubblica, gli allegati di tale regolamento sono modificati o completati e qualunque misura transitoria appropriata è adottata secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 24, paragrafo 3, di detto regolamento.

30 Dal punto 4 dell'ordinanza impugnata risulta che le ricorrenti, ritenendo che la situazione epidemiologica relativa alla BSE fosse migliorata nell'Unione, hanno formalmente intimato alla Commissione, sulla base dell'articolo 265 TFUE, di avviare la procedura prevista agli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001, al fine di riesaminare il divieto previsto all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento, e di presentare un progetto di misure volte ad autorizzare i prodotti sanguigni di origine bovina nel regime alimentare degli animali d'acquacoltura.

31 Nella lettera controversa la Commissione ha constatato che non ricorrevano le condizioni per autorizzare nuovamente, senza compromettere la sicurezza, il sangue e i prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura. A tale riguardo essa ha precisato che una nuova autorizzazione avrebbe potuto compromettere gli sforzi compiuti fino a quel momento e riportare l'Unione a una situazione simile a quella esistente prima del 2001, quando era stato applicato un divieto assoluto concernente i mangimi a seguito della contaminazione di tutte le fasi della catena dei mangimi con proteine derivate da ruminanti.

32 Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che le condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento

n. 178/2002 non fossero soddisfatte e che il divieto di utilizzare sangue e prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura rimanesse giustificato, cosicché non occorre avviare la procedura prevista agli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001.

33 Alla luce di tali elementi, occorre constatare che il primo motivo delle ricorrenti è fondato su una premessa errata, secondo cui la lettera controversa contiene due decisioni distinte e autonome, vale a dire, da un lato, il rifiuto della Commissione di riesaminare il divieto di cui trattasi conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 178/2002 e, dall'altro, il suo rifiuto di presentare un progetto di misure al fine di avviare la procedura prevista agli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001.

34 Infatti, dal contenuto di tale lettera risulta che la Commissione ha adottato un'unica decisione riguardante simultaneamente le disposizioni pertinenti di entrambi i regolamenti, con la quale tale istituzione ha rifiutato di avviare la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento n. 999/2001, dopo aver constatato che le condizioni previste all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002 non erano soddisfatte.

35 Del resto, è giocoforza constatare che le ricorrenti stesse hanno chiesto, nel loro ricorso in primo grado, «l'annullamento della decisione contenuta nella lettera [controversa]», e non l'annullamento di due decisioni distinte e autonome che sarebbero state adottate dalla Commissione in tale lettera.

36 Non si può quindi contestare al Tribunale di aver snaturato il contenuto della lettera controversa né di aver violato l'obbligo di motivazione ad esso incombente giudicando che le ricorrenti avevano proposto un ricorso di annullamento contro una decisione unica adottata dalla Commissione nella lettera controversa.

37 Da quanto precede risulta che il primo motivo, basato sulla coesistenza di due decisioni distinte e autonome nella lettera controversa, deve essere respinto in quanto infondato.

38 Inoltre, per quanto riguarda gli argomenti relativi alla violazione, da parte del Tribunale, del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta, è sufficiente ricordare che tale diritto non può condurre ad escludere le condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento espressamente previste all'articolo 263, quarto comma, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 97 e 98, nonché del 30 gennaio 2025, Frajese/Commissione, C-586/23 P, EU:C:2025:45, punto 81). Tali argomenti devono quindi essere respinti in quanto infondati nella parte in cui mirano a contestare il rigetto, da parte del Tribunale, del ricorso di annullamento proposto dalle ricorrenti in quanto irricevibile.

39 Da tutte le suseposte considerazioni emerge che il primo motivo deve essere respinto in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

40 Con il loro secondo motivo, suddiviso in quattro capi, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato l'articolo 263 TFUE nonché gli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001, letti alla luce del considerando 20 di tale regolamento nonché dell'articolo 5, paragrafo 2, e dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002, dichiarando, da un lato, che la lettera controversa costituisce solo una presa di posizione su un provvedimento puramente intermedio e preparatorio e, dall'altro, che la Commissione dispone di una semplice facoltà di riesaminare i divieti in materia di alimentazione degli animali. Di conseguenza, operatori privati come le ricorrenti non disporrebbero di alcun diritto a chiedere l'avvio della procedura di riesame dei divieti in materia di alimentazione degli animali e non godrebbero di alcuna garanzia procedurale in tale ambito.

41 Con il primo capo di tale motivo le ricorrenti censurano i punti 20, 21, 23, da 25 a 33 e 41 dell'ordinanza impugnata e contestano al Tribunale di aver violato l'articolo 263 TFUE nonché gli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001 dichiarando che la lettera controversa costituisce solo una presa di posizione su un provvedimento intermedio e preparatorio. Orbene, con tale lettera la Commissione avrebbe espressamente e definitivamente escluso, per la prima volta, la possibilità di autorizzare nuovamente l'uso di prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura.

42 Peraltro, da un'interpretazione sistematica e teleologica degli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001, letti alla luce dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002, risulterebbe che, quando nuove prove scientifiche attestano che un divieto non è più necessario, la Commissione viene a trovarsi in una situazione di competenza parzialmente vincolata ed è tenuta a presentare un progetto di misure volte a revocare o ad attenuare tale divieto, pur conservando un potere discrezionale quanto al contenuto e alla portata di tale progetto.

43 Con il secondo capo del loro secondo motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato l'articolo 263 TFUE e l'obbligo di motivazione omettendo di esaminare gli effetti giuridici vincolanti che la lettera controversa ha prodotto sulla loro situazione giuridica. La decisione autonoma e definitiva di non autorizzare l'uso di prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura modificherebbe in modo significativo la situazione giuridica delle ricorrenti in quanto, fino al ricevimento di tale lettera, esse potevano legittimamente attendersi che il divieto di cui trattasi sarebbe stato oggetto di un riesame regolare alla luce delle nuove prove scientifiche.

44 Con il terzo capo di tale motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere applicabile per analogia la giurisprudenza richiamata ai punti 20, 21 e da 29 a 31 dell'ordinanza impugnata. Esso



avrebbe inoltre erroneamente escluso, al punto 39 di tale ordinanza, la rilevanza della sentenza del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44), con la motivazione che tale sentenza verteva su una procedura che poteva essere avviata da operatori economici, al contrario di quella prevista dai regolamenti nn. 999/2001 e 178/2002.

45 Con il quarto capo di detto motivo le ricorrenti censurano i punti da 32 a 34 e da 36 a 41 dell'ordinanza impugnata, nei quali il Tribunale avrebbe erroneamente dichiarato che esse non dispongono di garanzie procedurali ai sensi dei regolamenti nn. 999/2001 e 178/2002. Il regolamento n. 178/2002, come modificato nel corso dell'anno 2019, conterrebbe disposizioni volte a garantire l'opportuna partecipazione degli operatori del settore dei mangimi durante l'intero processo di analisi del rischio, inclusa quindi la fase di riesame delle misure provvisorie di gestione del rischio vigenti, per garantire una comunicazione trasparente e un dialogo aperto tra tutte le parti interessate.

46 A tal riguardo le ricorrenti fanno riferimento agli articoli 8 *bis*, 8 *ter* e 8 *quater* del regolamento n. 178/2002, dai quali risulterebbe che le imprese del settore dei mangimi beneficiano, anche nella fase del riesame di un divieto imposto dal regolamento n. 999/2001, di diritti specifici, quali il diritto di presentare alla Commissione dati e informazioni scientifiche [articolo 8 *bis*, lettere f) e g)], il diritto di essere informate dei dati di cui dispone tale istituzione [articolo 8 *bis*, lettera g), e articolo 8 *ter*, lettera a)], il diritto a che la loro percezione del rischio sia tenuta adeguatamente in conto [articolo 8 *ter*, lettera c)], nonché il diritto di essere sentite, in particolare se la Commissione decide di non tener conto dei dati che le sono stati comunicati. Esse fanno altresì riferimento all'articolo 8 *quater*, lettera d), del regolamento n. 178/2002, dal quale risulterebbe che il piano generale sulla comunicazione dei rischi che la Commissione è tenuta ad adottare deve includere meccanismi di dialogo e di partecipazione anche, e segnatamente, con tali imprese.

47 La Commissione contesta la fondatezza del secondo motivo.

Giudizio della Corte

48 Con i primi due capi del loro secondo motivo le ricorrenti allegano che il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto dichiarando, ai punti da 20 a 31 dell'ordinanza impugnata, che la lettera controversa non costituiva un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

49 In primo luogo, in forza di una giurisprudenza consolidata, quando una decisione della Commissione è negativa, tale decisione va considerata in funzione della natura della domanda di cui essa costituisce la risposta (sentenze del 13 gennaio 2022, Dragnea/Commissione, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punto 42, nonché del 30 novembre 2023, Sistem ecologica/Commissione, C-787/22 P, EU:C:2023:940, punto 77 e giurisprudenza citata).

50 Ne consegue, come giustamente ricordato dal Tribunale al punto 20 dell'ordinanza impugnata, che un rifiuto opposto dalla Commissione a una domanda di adozione, revoca o modifica di un atto costituisce un «atto suscettibile di sindacato di legittimità», ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, solo quando l'atto che la Commissione ha rifiutato di adottare, revocare o modificare avrebbe potuto esso stesso essere impugnato in forza di tale disposizione (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 1972, Nordgetreide/Commissione, 42/71, EU:C:1972:16, punto 5, e ordinanza del 22 gennaio 2010, Makhteshim-Agan Holding e a./Commissione, C- 69/09 P, EU:C:2010:37, punto 46).

51 Nel caso di specie il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto constatando, in sostanza, ai punti da 26 a 30 dell'ordinanza impugnata, che la Commissione ha rifiutato di presentare un «progetto di misure» al comitato di regolamentazione interessato, conformemente alla procedura prevista agli articoli 23 e 24 del regolamento n. 999/2001, letti insieme all'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468, e che tale «progetto di misure» costituisce, nell'ambito di tale procedura, solo un atto intermedio e preparatorio che può non essere adottato o il cui contenuto può essere modificato prima della sua adozione.

52 Pertanto, in considerazione della giurisprudenza citata ai punti 49 e 50 della presente sentenza, il Tribunale ha correttamente concluso, al punto 31 di tale ordinanza, che la lettera controversa, in quanto costituisce una presa di posizione della Commissione sull'opportunità di adottare un tale atto intermedio e preparatorio, non poteva essere oggetto di un ricorso di annullamento fondato sull'articolo 263 TFUE.

53 In secondo luogo, nella misura in cui il secondo motivo riguarda un errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale non esaminando separatamente il rifiuto della Commissione di procedere al riesame richiesto dall'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002, è sufficiente constatare che, per i motivi illustrati ai punti da 33 a 37 della presente sentenza, siffatto argomento è privo di fondamento in quanto presuppone che la decisione controversa contenga due decisioni distinte e autonome.

54 In terzo luogo, l'allegazione secondo cui il Tribunale avrebbe omissso di prendere in considerazione il fatto che la Commissione abbia «definitivamente» escluso, per la prima volta, la possibilità di autorizzare nuovamente l'uso di prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura deriva da una lettura manifestamente erranea della lettera controversa.

55 Infatti, ai termini di tale lettera, «le condizioni (...) non s[on]o soddisfatte» per autorizzare nuovamente tale uso e, pertanto, le restrizioni di cui trattasi «s[on]o ancora giustificate», tenuto conto degli elementi di fatto esistenti alla data di adozione di detta lettera e senza escludere la possibilità di un'evoluzione futura. Ne discende che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la Commissione non ha affatto escluso «definitivamente», per la prima volta, la possibilità di autorizzare nuovamente l'uso di prodotti sanguigni di origine bovina nell'alimentazione degli animali d'acquacoltura.

56 Per quanto riguarda il terzo capo del secondo motivo, senza che sia necessario esaminare se i riferimenti giurisprudenziali di cui ai punti 20, 21 e da 29 a 31 dell'ordinanza impugnata corroborino il ragionamento esposto dal Tribunale ai punti da 20 a 31 di tale ordinanza, è sufficiente constatare che un errore commesso dal Tribunale nell'indicazione di tali riferimenti, anche se fosse accertato, non potrebbe invalidare tale ragionamento. Pertanto, tale terzo capo deve essere respinto in quanto inoperante [v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2024, Portogallo/Commissione (Zona franca di Madera), C-736/22 P, EU:C:2024:579, punto 110].

57 Infine, per quanto riguarda il quarto capo del secondo motivo, nessuno degli argomenti dedotti dalle ricorrenti può inficiare il ragionamento sviluppato ai punti da 32 a 40 dell'ordinanza impugnata, in esito al quale il Tribunale ha dichiarato che le ricorrenti non disponevano di un diritto a chiedere l'avvio della procedura di riesame dei divieti in materia di alimentazione degli animali, né ai sensi del regolamento n. 999/2001 né ai sensi del regolamento n. 178/2002, e non avevano alcun altro diritto o altra garanzia procedurale nell'ambito di tale procedura.

58 In particolare, le disposizioni degli articoli 8 *bis*, 8 *ter* e 8 *quater* del regolamento n. 178/2002 riguardano esclusivamente la «comunicazione del rischio» e non possono essere interpretate nel senso di conferire ad operatori privati il diritto a che la Commissione avvii una procedura di riesame in materia di legislazione alimentare.

59 Da tutte le suesposte considerazioni emerge che il secondo motivo deve essere respinto in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

60 Poiché nessuno dei motivi è stato accolto, l'impugnazione dev'essere respinta per intero.

Sulle spese

61 Conformemente all'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

62 L'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, dispone che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

63 Poiché le ricorrenti sono rimaste soccombenti e la Commissione ne ha chiesto la condanna alle spese, le ricorrenti devono essere condannate a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara e statuisce:

1) **L'impugnazione è respinta.**

2) **Apc Europe SL, Apc Polska sp. z o.o., Veos, Veos Ibérica S.L., Vapran, Sonac Loenen BV, Sonac Ušnice sp. z o.o., Sonac Bad Bramstedt GmbH, Haripro SpA ed EAPA sono condannate a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

(Omissis)