

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

CARL OTTO LENZ

presentate il 14 ottobre 1987*

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

tato la decisione menzionata all'art. 5 della direttiva 81/602/CEE.

A — Gli antefatti

1. Il 31 luglio 1981 veniva adottata la direttiva del Consiglio 81/602/CEE, concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatiche¹. Essa stabilisce, in primo luogo, il divieto di somministrare agli animali da azienda le sostanze elencate all'art. 2, e dispone, all'art. 4, che gli Stati membri possono autorizzare la somministrazione agli animali da azienda di determinate sostanze a fini di trattamento terapeutico (e per scopi analoghi). Giusta l'art. 5, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, doveva adottare al più presto una decisione sulla somministrazione agli animali da azienda, a scopo d'ingrasso, di cinque ormoni. L'art. 7 imponeva inoltre agli Stati membri di provvedere a che gli animali da azienda, le loro carni e i prodotti a base di carne da essi ottenuti fossero sottoposti ad un controllo le cui modalità dovevano essere del pari decise dal Consiglio all'unanimità.

2. Ciò è quanto avvenuto con la direttiva del Consiglio 16 luglio 1985, 85/358/CEE². Inoltre quest'ultima, all'art. 14, ribadiva ancora che il Consiglio, entro il 31 dicembre 1985, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, avrebbe adot-

3. La Commissione, che conformemente all'incarico conferitole dall'art. 8 della direttiva 81/602/CEE aveva istituito un gruppo scientifico incaricato di svolgere studi sugli effetti delle cinque sostanze menzionate all'art. 5 della direttiva 81/602/CEE, agiva per la prima volta ai sensi del suddetto art. 5 elaborando una proposta nel giugno 1984³. Secondo quest'ultima, gli Stati membri dovevano poter autorizzare la somministrazione, agli animali da azienda, a scopo d'ingrasso, di tre delle cinque sostanze menzionate all'art. 5 della direttiva 81/602/CEE. Il Comitato economico e sociale, consultato su tale proposta, si esprimeva a sfavore in un parere emesso nel dicembre 1984⁴. Analogamente si esprimeva anche il Parlamento europeo, nella sua risoluzione dell'11 ottobre 1985, in cui si sottolineava l'esigenza di negare l'autorizzazione di ormoni artificiali o naturali a scopo di ingrasso e si esortava la Commissione a recepire nella sua proposta le modifiche auspiccate dal Parlamento⁵.

4. La Commissione, che già nell'aprile 1985 aveva modificato la sua proposta iniziale in un punto⁶, presentava quindi nel novembre 1985 una nuova proposta, questa volta di

* Traduzione dal tedesco.

1 — GU 1981, L 222, pag. 32 e seguenti.

2 — GU 1985, L 191, pag. 46 e seguenti.

3 — GU 1984, C 170, pag. 4 e seguenti.

4 — GU 1985, C 44, pag. 14 e seguenti.

5 — GU 1985, C 288, pag. 158 e seguenti.

6 — GU 1985, C 106, pag. 7.

regolamento⁷. Secondo la suddetta proposta, le deroghe all'art. 2 della direttiva 81/602/CEE (divieto di somministrazione di talune sostanze agli animali da azienda) erano consentite solo in conformità all'art. 4 di questa direttiva (somministrazione di talune sostanze agli animali da azienda a scopo di trattamento terapeutico e simili) e si stabiliva che potevano essere somministrati agli animali da azienda, a scopo di trattamento terapeutico, tre ormoni naturali. Il 19 dicembre 1985, tale proposta — o meglio un testo con alcune modifiche del 18 dicembre 1985⁸ — ha formato oggetto di una discussione in seno al Consiglio, che si diceva durata parecchie ore. Veniva altresì raggiunto un accordo politico su tale punto (nell'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio del 19 dicembre 1985, prodotto nel presente procedimento, viene precisato che il testo proposto alla fine dalla Commissione era accettabile per la maggioranza delle delegazioni). Tuttavia non veniva adottata subito una delibera a maggioranza (l'unanimità non poteva essere raggiunta), in quanto — come ci è stato riferito — l'ultima proposta della Commissione del 19 dicembre 1985 era disponibile soltanto nella versione in lingua francese e le traduzioni nelle altre lingue ufficiali avevano solo carattere provvisorio, per cui esse dovevano ancora essere riviste da traduttori giuridici (giuristi linguisti). L'adozione della direttiva doveva pertanto avvenire « by written procedure to be completed by 31 December 1985 ».

5. Ciò si verificava dopo che otto Stati membri avevano dichiarato il loro accordo (il Regno Unito e il Regno di Danimarca erano contrari all'uso della procedura scritta), e veniva quindi constatato, in una lettera del Segretario generale del Consiglio del 31 dicembre 1985, che la direttiva

85/649/CEE era stata adottata con procedura scritta.

6. Quanto al contenuto di tale direttiva (pubblicata nella GU L 382, del 31.12.1985, pag. 228 e seguenti), va ora rilevato solo che essa, all'art. 1, contiene una definizione del trattamento terapeutico e sancisce il divieto di quest'ultimo per gli animali da ingrasso; vi si stabilisce, all'art. 2, che le deroghe all'art. 2 della direttiva 81/602/CEE sono consentite solo in conformità con l'art. 4 di detta direttiva e che possono essere somministrate agli animali da azienda solo determinate sostanze a scopo terapeutico; vi si stabilisce, inoltre (all'art. 5), che spetta agli Stati membri provvedere a che non siano spediti dal loro territorio verso quello di un altro Stato membro animali cui siano state somministrate determinate sostanze, o carni provenienti da tali animali; e infine, all'art. 6, vi si chiede agli Stati membri di vietare l'importazione in provenienza dai paesi terzi di animali da azienda cui siano state somministrate determinate sostanze, nonché carni provenienti da tali animali.

7. Avverso tale direttiva — al cui iter formativo e al cui contenuto vengono mosse censure sotto vari profili, ma che tuttavia è stata nel frattempo chiaramente recepita nell'ordinamento nazionale degli Stati membri (tranne uno) — il Regno Unito ha proposto un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia. Il ricorrente viene sostenuto dal Regno di Danimarca che ha fatto proprie gran parte delle censure mosse dal Regno Unito.

8. Il mio compito è ora quello di valutare se dette censure siano giustificate ovvero se il ricorso debba essere respinto, come sostengono il Consiglio e la Commissione, intervenuta a sostegno di quest'ultima.

7 — GU 1985, C 313, pag. 4 e seguenti.

8 — GU 1985, C 351, pag. 13 e seguenti.

B — Il mio parere**1. Questioni di ricevibilità**

9. Formalmente non sono state sollevate eccezioni in ordine alla ricevibilità del ricorso. Tuttavia, nelle memorie del Consiglio si rinvenivano talune osservazioni che potrebbero rientrare, in senso lato, in tale ambito. Mi occuperò di esse in via preliminare.

10. 1) Così il Consiglio ha sostenuto che il ricorrente non ha potuto provare di aver subito un danno dal fatto da lui contestato — ossia dalla circostanza che la direttiva impugnata sia stata adottata a maggioranza qualificata solo sul fondamento dell'art. 43 del trattato CEE. Poiché l'unanimità non poteva essere raggiunta, si sarebbe dovuto mantenere la situazione giuridica risultante dalla direttiva 81/602/CEE, e cioè sarebbero rimaste le distorsioni della concorrenza e gli ostacoli agli scambi a fronte della disparità delle normative dei vari Stati membri in ordine agli ormoni menzionati all'art. 5 della direttiva 81/602/CEE, il che di certo sarebbe stato svantaggioso anche per il Regno Unito.

11. A quanto sopra è stato tuttavia replicato, a ragione, che uno Stato ricorrente non deve giustificare un interesse⁹ TINO e che ad esso pertanto, come si afferma nella sentenza nella causa 230/81¹⁰, non è richiesta la dimostrazione di un interesse ad agire, come invece lascia intendere l'obiezione del Consiglio. Pertanto, anche se si dovesse ritenere esatta la conclusione suddetta (secondo cui la situazione giuridica risultante dalla direttiva 81/602/CEE era più sfavorevole per il ricorrente), ciò non può significare che il Regno Unito non sia legittimato a sotto-

porre a controllo giurisdizionale la direttiva in esame sotto il profilo della sua legittimità.

12. 2) Il Consiglio ha fatto altresì valere che, per quanto riguarda le censure relative alla violazione di forme sostanziali (ossia: insufficiente motivazione, inosservanza del regolamento interno del Consiglio e omessa consultazione di altri organi della Comunità) vada negata l'esistenza di un interesse all'annullamento della direttiva per questi motivi, in quanto è lecito supporre che dopo un eventuale annullamento venga nuovamente adottato un provvedimento di contenuto uguale.

13. Va rilevato, al riguardo, che si è già verificato nella giurisprudenza (per es. nelle cause del personale, vedasi sentenza nella causa 432/85¹¹) che venisse negata l'esistenza di un interesse a far valere una carenza di motivazione, in quanto dopo l'annullamento dell'atto sia comunque prevedibile l'adozione di un atto identico. Nella fattispecie in esame, tuttavia, non mi sembra consigliabile seguire tali considerazioni. Bisogna considerare, infatti, in primo luogo, che se si dovesse giungere all'annullamento della direttiva per i motivi di cui sopra, una decisione in merito andrebbe ormai adottata tenendo conto dell'intervento di due nuovi Stati membri. Già in questa prospettiva non è affatto sicuro che venga effettivamente adottata una normativa di identico contenuto (anche se sta di fatto che Spagna e Portogallo — come si evince dal processo verbale della riunione del Consiglio — hanno rinunciato alla fine del 1985 ad una procedura di consultazione). Inoltre, potrebbe assumere rilevanza, come si è accennato nel corso dell'udienza, il fatto che attualmente siano in corso discussioni nell'ambito del Gatt, in ordine alle conseguenze della direttiva contestata, con gli Stati Uniti, che non approvano la disciplina di cui è

9 — Vedasi sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. 1987, pag. 1493.

10 — Sentenza 10 febbraio 1983, causa 230/81, Granducato del Lussemburgo/Parlamento europeo, Racc. 1983, pag. 255.

11 — Sentenza 20 maggio 1987, causa 432/85, Souna/Commissione, Racc. 1987, pag. 2229.

causa. Quanto sopra potrebbe avere anche delle ripercussioni sul contenuto di una nuova direttiva da emanare in seguito.

14. Non è quindi immaginabile che le censure relative alla violazione di forme sostanziali possano essere respinte per motivi inerenti alla presenza di un interesse (sempreché nei ricorsi proposti dagli Stati, e a tal proposito rinvio alle osservazioni sull'interesse ad agire, possa tenersi conto di tale elemento.

2. Sulla fondatezza del ricorso

15. 1) Come ho già accennato, si è innanzitutto censurato il fatto che la direttiva 85/649/CEE (come proposto dalla Commissione) sia stata fondata solo sull'art. 43 del trattato CEE, e non invece anche sull'art. 100, che per i provvedimenti di ravvicinamento delle legislazioni richiede deliberazioni all'unanimità e prescrive la consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

16. Al riguardo, il ricorrente ha addotto l'argomento secondo cui il ricorso all'art. 43 non è sufficiente, dal momento che la direttiva impugnata non persegue soltanto scopi di politica agricola, ma anche finalità ulteriori, e cioè il ravvicinamento delle norme relative alla tutela degli interessi e della salute dei consumatori. Il ricorrente reputa inoltre in ogni caso inammissibile la distinzione tra scopi principali e scopi secondari nell'adozione di tali provvedimenti, in quanto tale distinzione sarebbe estremamente difficile sotto molteplici aspetti. Nella fattispecie in esame, inoltre, risulta chiaro dagli antefatti della direttiva che in essa la preoccupazione fondamentale era quella di adottare provvedimenti per il ravvicinamento delle norme in materia di tutela della salute (il che rinvia all'art. 100 del trattato CEE). Non da ultimo il ricorrente ha fatto valere un'ampia prassi precedente del Consi-

glio, secondo la quale le direttive — ancorché perseguano principalmente obiettivi di politica agricola — erano fondate sia sull'art. 43 che sull'art. 100, ed ha lamentato il fatto che nella direttiva impugnata non fosse fornita alcuna spiegazione in ordine alla delega a questa prassi.

17. Il governo danese, intervenuto a sostegno del ricorrente, ha inoltre invocato, in favore della tesi secondo cui le norme in materia agricola non erano sufficienti per l'adozione della direttiva, l'art. 38 del trattato CEE, a norma del quale le norme per l'istituzione del mercato comune valgono anche per i prodotti agricoli. Di conseguenza, il commercio dei prodotti agricoli sarebbe disciplinato dalle disposizioni generali del trattato valevoli per il mercato comune. Se il problema è quello di assicurare la libera circolazione delle merci mediante il ravvicinamento delle legislazioni, è dunque necessario, secondo il governo danese, rispettare le disposizioni generali dettate a tal fine dall'art. 100, e ciò soprattutto in quanto gli Stati membri verrebbero in tal modo privati delle competenze ad essi spettanti in forza dell'art. 36 del trattato (tra le altre, quella della tutela della salute).

18. a) L'interveniente nell'addurre tale argomento non tiene conto dell'art. 38, n. 2, ai sensi del quale le norme contemplate per l'instaurazione del mercato comune trovano applicazione per i prodotti agricoli, salvo contrarie disposizioni degli artt. 39-46 inclusi. Ciò significa che le disposizioni generali di cui sopra, se del caso, assumono una posizione subordinata nei limiti in cui negli artt. 39-46 siano contenute disposizioni speciali. L'art. 38, n. 2, come si legge nella sentenza emanata nella causa 177/78¹², garan-

12 — Sentenza 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon Commission/McCarren and Company Limited, Racc. 1979, pag. 2161, in particolare pag. 2186, punto 9 della motivazione.

tisce « la preminenza alle norme speciali adottate nel contesto della politica agricola comune, sulle norme generali del trattato relative all'instaurazione del mercato comune ... »

19. Nel corso della fase orale del procedimento le parti hanno altresì discusso il rapporto esistente tra l'art. 100 e l'art. 43 parallelamente al rapporto tra l'art. 235 e l'art. 113, in relazione alla sentenza della Corte 26 marzo 1987⁹ (preferenze tariffarie generalizzate). Nella suddetta sentenza la Corte ha dichiarato al riguardo:

« Dalla stessa lettera dell'art. 235 si desume che il valersi di detta norma come base legale di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso ».

Ciò significa che l'applicazione dell'art. 235 non può essere preso in considerazione ove la competenza della Comunità risulti da un'altra norma. Nel caso presente, il ricorrente ha giustamente fatto rilevare al riguardo che la formulazione dell'art. 100 non contiene una simile limitazione. L'impossibilità di applicare l'art. 100 nel nostro caso non discende dal suo tenore letterale, bensì dal sistema del trattato, che come si è visto attribuisce alle disposizioni del capitolo sull'agricoltura una preminenza rispetto alle disposizioni generali del trattato stesso. Dal tenore letterale dell'art. 100 il ricorrente non può pertanto desumere argomenti a sostegno delle proprie posizioni.

9 — Vedasi sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. 1987, pag. 1493.

20. Tra le norme speciali contenute nel titolo sull'agricoltura appare significativa, in primo luogo, quella dell'art. 40, n. 2, secondo la quale per raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 39 sarà creata una organizzazione comune dei mercati agricoli. Indubbiamente tale disposizione, nel fare riferimento ai suddetti obiettivi (sui quali tornerò poi in dettaglio) abbraccia un vasto campo d'azione, di guisa da permettere, come mostra una prassi abbastanza estesa e incontestata, discipline di mercato abbastanza profonde insieme a provvedimenti di ravvicinamento (si pensi solo alle norme sulla qualità della frutta e verdura fissate dal regolamento n. 1035/72 sulla base degli artt. 42 e 43). Va inoltre menzionato l'art. 43, riguardante la fissazione di una politica agricola comune nell'ambito degli obiettivi tracciati dall'art. 39. Che da ciò discendano estese competenze, non si desume soltanto dai vari passaggi dell'art. 43, che trattano degli strumenti a disposizione del Consiglio, della sostituzione delle organizzazioni nazionali di mercato (purché esse offrano garanzie equivalenti), o in cui si sottolinea che vanno assicurate condizioni analoghe a quelle esistenti in un *mercato nazionale*. Quanto sopra si desume altresì dalla giurisprudenza in materia, ad esempio nelle sentenze in causa 138/74¹³, in cui si sottolinea che l'art. 43 dev'essere interpretato alla luce degli artt. 39 e 40 del trattato CEE, o in causa 108/81¹⁴, dove si fa rilevare che secondo l'art. 40, n. 3, un'organizzazione comune dei mercati può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 39, o nelle cause riunite 80 e 81/77¹⁵, in cui si sottolinea che alle istituzioni comunitarie sono state attribuite ampie competenze in ordine alla politica agricola comune (nello stesso senso la sentenza nella causa 138/78, in cui si af-

13 — Sentenza 21 febbraio 1979, causa 138/78, Hans-Markus Stöling/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Racc. 1979, pag. 713, in particolare pag. 720.

14 — Sentenza 30 settembre 1982, causa 108/81, G.R. Amylum/Consiglio, Racc. 1982, pag. 3107.

15 — Sentenza 20 aprile 1978, cause riunite 80 e 81/77, Société Les Commissionnaires réunis Sàrl/Receveur des douanes; Sàrl Les Fils des Henri Ramel/Receveur des douanes, Racc. 1978, pag. 927, in particolare pag. 947.

ferma che il Consiglio dispone di un potere discrezionale in base alla responsabilità politica ad esso imposta dagli artt. 40 e 43).

21. Non da ultimo va ricordato che l'art. 3, lett. f) (creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune) si applica anche al settore agricolo. Ciò si desume non solo dall'art. 42, ma anche dall'art. 40, ai sensi del quale un'organizzazione comune dei mercati agricoli può assumere anche la forma di regole comuni in materia di concorrenza (il che significa indubbiamente, secondo la Commissione, che si tratta di regole che vanno oltre quanto è disposto dagli artt. 92 e 95 del trattato).

22. Pertanto, è senz'altro possibile ritenere che la politica agricola comune comprenda anche, secondo la natura delle cose, provvedimenti di ravvicinamento di vasta portata, e che quindi in questo ambito non si renda necessario un ricorso all'art. 100.

23. b) Circa l'opinione espressa dal governo britannico, si può senz'altro ammettere che con la direttiva impugnata vengano perseguiti vari obiettivi, quali l'uniformazione delle condizioni di produzione sotto un aspetto determinato (onde assicurare un commercio privo di ostacoli e senza distorsioni di concorrenza), e la garanzia della protezione della salute dei consumatori nonché la salvaguardia dei loro interessi in generale. Tale impressione può ricavarsi dal complesso dei lavori preliminari o dai punti di vista di tutti gli interessati quali sono emersi; inoltre, anche nel corso del procedimento questo punto è risultato pacifico.

24. Tuttavia, non mi sembra necessario — e dico questo riferendomi all'opinione del ricorrente secondo cui sarebbe estremamente difficile distinguere tra obiettivi principali e secondari di una normativa — tentare di stabilire una gerarchia e di determinare il fondamento giuridico pertinente soltanto in base all'obiettivo o agli obiettivi più importanti. Difatti, considerata la natura del titolo del trattato relativo all'agricoltura e della giurisprudenza intervenuta in materia, si ha appunto l'impressione che tutti gli obiettivi sopra menzionati, poiché si riferiscono espressamente ai prodotti agricoli di cui all'allegato II del trattato, possano essere agevolmente ricondotti al settore agricolo.

25. Tale tesi è confortata dal rinvio ad alcuni obiettivi fissati dall'art. 39, che come si è già visto assumono grande rilevanza per l'art. 43. Pertanto si è sostenuto a ragione che l'incremento della produttività dell'agricoltura di cui all'art. 39, n. 1, lett. a), è da intendersi anche nel senso di un *miglioramento* della produzione, e quando in seguito a ciò si parla di razionalizzazione della produzione agricola, e cioè di un razionale impiego dei fattori di produzione, si intende con ciò una produzione utile ai fini dello smercio, quindi una produzione che tenga conto degli interessi dei consumatori, già menzionati nella motivazione della direttiva 81/602/CEE e messi in particolare rilievo nella citata risoluzione del Parlamento europeo e nel parere del Comitato economico e sociale. (Naturalmente non è decisiva la circostanza che tali considerazioni non fossero emerse espressamente durante la discussione della direttiva impugnata, come ha sostenuto il ricorrente, in quanto ai nostri fini si tratta di un esame obiettivo del pertinente fondamento giuridico della direttiva stessa). Del pari si è sostenuto a ragione che l'art. 39, n. 1, lett. c), stabilizzazione dei mercati) sicuramente ricomprende, in un settore caratterizzato da produzione eccedentaria, un orientamento della produzione conforme a

quelle che sembrano essere le preferenze dei consumatori. Inoltre, si è sottolineato a ragione che l'art. 39, n. 1, lett. d), (garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti) non attiene soltanto all'esigenza di approvvigionamenti a basso costo e quantitativamente sufficienti (come ha sostenuto il rappresentante del governo danese), ma anche alla garanzia della qualità (che del resto — detto per inciso sull'osservazione secondo cui il divieto di impiegare ormoni non renderebbe i prodotti interessati « più sani » — non ha lo stesso significato di « esente da rischi per la salute », ma va oltre).

26. Dalla giurisprudenza è possibile inoltre ricavare importanti elementi al riguardo. Mi riferisco in particolare alla sentenza in causa 45/82¹⁶, nella quale era controversa la fissazione di requisiti minimi di qualità per la trasformazione di latte magro in alimenti composti per animali, disciplinata da regolamenti comunitari. Mi riferisco inoltre (quanto all'obiettivo di creare le condizioni per un commercio senza ostacoli e privo di distorsioni di concorrenza) alla sentenza nelle cause riunite 80 e 81/77, nella quale la Corte ha affermato che le organizzazioni comuni di mercato assicurano agli scambi intracomunitari condizioni analoghe a quelle di un mercato interno, ed ha altresì sottolineato che le competenze estese delle istituzioni comunitarie in materia di politica agricola devono essere esercitate, trascorso il periodo transitorio, nella prospettiva del mercato unico¹⁷. Mi riferisco inoltre alle affermazioni contenute nelle sentenze ema-

nate nelle cause 83/78¹⁸ e 177/78¹⁹, secondo cui le disposizioni del trattato relative alla soppressione degli ostacoli agli scambi intracomunitari vanno considerate come « parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati », e ricordo che in quest'ultima sentenza si è precisato anche, a proposito della disciplina di mercato introdotta dal regolamento n. 2759/75, che questa è volta ad assicurare la libertà degli scambi all'interno della Comunità, rimuovendo sia gli ostacoli agli scambi che tutte le distorsioni esistenti nel commercio intracomunitario.

27. Pertanto, in relazione ad una normativa che ha disciplinato in modo uniforme e sotto un profilo specifico (quello dell'impiego degli ormoni) le condizioni di produzione di prodotti dell'allevamento del bestiame (e quindi di prodotti agricoli), può soltanto essere riconosciuto che detta normativa configura un provvedimento di politica economica rientrante nel settore agricolo e che dunque non era necessario adottare come fondamento giuridico l'art. 100 del trattato (anche se esiste con altri settori, quale la tutela dei consumatori, un collegamento del tipo che è stato ritenuto irrilevante dalla sentenza nella causa 45/86). Per contro — e ciò va aggiunto per amore di completezza — nulla di decisivo può desumersi a mio parere dalla sentenza 28/84²⁰, anch'essa menzionata nel corso del procedimento. In effetti in tale sentenza è stato dichiarato, in ordine a direttive relative a mangimi, che queste si basavano sugli artt. 43 e 100 del trattato e si è affermato che le stesse appartenevano quindi nel contempo alla sfera della politica agricola comune ed a

16 — Sentenza 15 marzo 1983, causa 45/82, Regno dei Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1983, pag. 631.

17 — Vedasi sentenza nelle cause riunite 80 e 81/77, Racc. 1978, pagg. 946 e 947, punti 27 a 33 e de 35 a 36 della motivazione.

18 — Sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Raymond Redmond, Racc. 1978, pag. 2347.

19 — Racc. 1979, pag. 2161, in particolare pag. 2188, punto 14 della motivazione.

20 — Sentenza 3 ottobre 1985, causa 28/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. pag. 3097.

quella dell'armonizzazione delle legislazioni che possono avere diretta incidenza sul funzionamento del mercato comune. Non va trascurato però che in quell'occasione il problema sollevato era quello dell'inosservanza delle direttive da parte di uno Stato membro, e che pertanto la questione che oggi ci interessa, con tutti i relativi aspetti e argomenti, non ha formato allora oggetto del procedimento e quindi della formazione della decisione della Corte.

28. c) Nei limiti in cui il ricorrente ha menzionato in questo contesto anche una precedente estesa prassi in senso contrario del Consiglio (riferimento sia all'art. 43 che all'art. 100 in fattispecie analoghe), non mi sembra necessario esaminare in dettaglio se si tratti veramente di fattispecie comparabili e se si possa parlare effettivamente di una prassi costante di questo tipo (basti rilevare che il Consiglio si è comunque sforzato di dimostrare che una serie di normative comparabili sono state del pari adottate in base al solo art. 43).

29. Infatti, si può, in primo luogo, ritenere plausibile la spiegazione fornita al riguardo, secondo cui spesso si è trattato, ove le proposte della Commissione venissero senz'altro disattese, di compromessi politici quindi non di una rigorosa applicazione del trattato (e al riguardo assume rilievo quanto si evince da un documento del Consiglio del luglio 1964 allegato alla controreplica, ossia il fatto che i rappresentanti degli Stati membri, che ritenevano sufficiente un riferimento all'art. 43, accettavano la menzione aggiuntiva dell'art. 100 soltanto allo scopo di pervenire più rapidamente ad una soluzione, e che le delegazioni di tutti gli Stati membri riservavano il proprio punto di vista per casi futuri). In secondo luogo, è importante sottolineare che per l'interpretazione del trattato da dare nel presente caso non può naturalmente rivelarsi decisiva una prassi del

Consiglio, eventualmente ripetuta, ma possono esserlo soltanto le esigenze che risultano obiettivamente dal trattato. Al riguardo, nella fattispecie in esame si verifica una situazione del tutto simile a quella della causa 230/81, nella quale la Corte ha affermato che la prassi seguita dal Parlamento di tenere sedute plenarie a Lussemburgo non ha creato una consuetudine tale da obbligare il Parlamento al riguardo.

30. Orbene, se le cose stanno così sembra altresì evidente — e vengo brevemente alla censura di *motivazione* insufficiente, mossa dal ricorrente — che non vi era sicuramente motivo di fornire, nella direttiva impugnata, una giustificazione all'inosservanza della prassi anteriore. Solo i provvedimenti adottati nella direttiva impugnata dovevano essere giustificati, e poiché al riguardo è divenuto chiaro che con essa si è inteso perseguire obiettivi di politica agricola, la censura mossa dal ricorrente in ordine alla violazione di forme sostanziali non è certamente giustificata.

31. 2) Vengo quindi ad una serie ulteriore di censure, riunite sotto la denominazione di « *vizi procedurali* » e riferentesi alla motivazione della direttiva impugnata (stavolta sotto un altro aspetto), alla sua adozione con deliberazione a maggioranza qualificata e con procedura scritta, nonché all'omessa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

32. a). Quanto alla *motivazione* della direttiva, il ricorrente lamenta anche, oltre ai punti testé trattati, l'omessa menzione dei veri motivi della sua adozione (ravvicinamento delle normative emanate nell'interesse dei consumatori a tutela della loro salute); esso lamenta inoltre il mancato riferimento alla direttiva 81/602/CEE (nono-

stante si trattasse di completare e portare ad esecuzione l'obbligo da questa sancito all'art. 5); esso critica il fatto che la direttiva non indichi con esattezza la relativa proposta della Commissione; esso lamenta, infine, la mancata menzione della relazione del gruppo scientifico incaricato dalla Commissione (relazione della quale il Consiglio avrebbe dovuto tener conto) nonché dell'indicazione dei motivi per cui quest'ultimo non vi si è attenuto.

33. aa) Al riguardo, va innanzitutto richiamata la giurisprudenza in materia secondo cui la motivazione deve conformarsi alla natura giuridica dell'atto emanato e in base alla quale non è necessario che vengano chiariti tutti i dettagli di una normativa, ma deve essere indicata soltanto la sostanza dell'obiettivo perseguito²¹. È da sottolineare anche che nel caso in esame si ha a che fare con una direttiva che ha per destinatari gli Stati membri e alla cui elaborazione avevano partecipato i rappresentanti di tutti gli Stati membri, per cui è dato di supporre, conseguentemente, che i partecipanti fossero perfettamente al corrente di tutti i dettagli in ogni fase del processo decisionale.

34. bb) Pertanto sembra anzitutto veramente incomprensibile la circostanza che il ricorrente possa censurare la direttiva per il fatto che in essa vengono sottaciuti i veri motivi della sua adozione. Tuttavia, non si può nemmeno affermare, oggettivamente, che la direttiva persegua obiettivi diversi da quelli da essa indicati. Mi sembra evidente che il Consiglio si prefiggesse in primo luogo la creazione di condizioni uniformi di produzione nel settore dell'allevamento (nei limiti in cui gli ormoni vengono in considerazione) e di assicurare all'interno della Comunità scambi commerciali senza ostacoli e

senza distorsioni di concorrenza (come viene sufficientemente chiarito nei primi due punti della motivazione). Se al di là di questo assumessero rilievo in qualche misura anche problemi legati alla tutela della salute, ciò è stato indicato in modo altrettanto chiaro nel primo punto della motivazione (che menziona le conseguenze sulla salute umana). Una motivazione insufficiente, quale il ricorrente crede di scorgere nella direttiva, non mi pare che sussista in questo caso.

35. cc) In quanto il ricorrente lamenta l'omessa menzione, nella motivazione della direttiva, della direttiva 81/602/CEE, anche tale circostanza, alla luce della precitata giurisprudenza, mi sembra ininfluyente. Ai destinatari della direttiva impugnata era anzi perfettamente chiaro che con la stessa doveva essere (quanto meno anche) colmata una lacuna della direttiva 81/602/CEE.

36. Non va trascurato poi che nello stesso testo della direttiva compare ripetutamente la menzione del collegamento con la direttiva 81/602/CEE e la stretta connessione con essa (come ad es. all'art. 1 e all'art. 2). Pretendere inoltre anche una menzione corrispondente nella *motivazione* della direttiva impugnata significherebbe senza dubbio rendere eccessivamente severo l'obbligo della motivazione.

37. dd) Per quanto attiene poi al fatto che nella motivazione della direttiva si accenni solo in modo generico alla « proposta della Commissione » (senza alcun'altra indicazione), si può certo ritenere che la spiegazione secondo cui la proposta era stata più volte modificata non sia forse molto convincente (dal momento che ciò evidentemente non rende un'identificazione impossibile). Tuttavia, si può senz'altro ritenere che un'indicazione precisa — come la vorrebbe

21 — Vedasi per es. sentenza 30 settembre 1982, causa 110/81, SA Roquette frères/Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1982, pag. 3159.

il ricorrente — sia stata legittimamente omessa nella motivazione di un atto indirizzato agli Stati membri, della cui adozione i destinatari erano dettagliatamente informati. Sotto quest'aspetto parlare di motivazione insufficiente è inopportuno, così come nella causa Commissione/Consiglio²², nella quale alla Commissione veniva eccepito che la stessa, avendo partecipato ai lavori del Consiglio, aveva ricevuto tutte le garanzie giuridiche che l'art. 190 deve assicurare ai terzi interessati dagli atti giuridici del Consiglio stesso.

38. ee) Per quanto riguarda, infine, la relazione scientifica citata dal ricorrente — evidentemente egli si riferisce alla relazione del gruppo scientifico istituito dalla Commissione ai sensi dell'art. 8 della direttiva 81/602/CEE — va rilevato che tale relazione, a prescindere dal fatto che esprimesse un parere soltanto su un aspetto parziale del problema, era destinata alla Commissione in quanto committente e pertanto era la Commissione che doveva tenerne conto nelle considerazioni da svolgere in sede di elaborazione di una proposta di direttiva. Per contro, il Consiglio non aveva certo l'obbligo, in forza del precitato art. 8 della direttiva 81/602/CEE, di intervenire direttamente al riguardo. Del resto è chiaro, anche in base alle osservazioni presentate nel corso del procedimento, che stante la reazione del Comitato economico e sociale e del Parlamento alla prima proposta della Commissione del giugno 1984, per la Commissione — e successivamente anche per il Consiglio — non era più tanto in primo piano la tutela della salute del consumatore (problema che il gruppo scientifico aveva trattato in modo precipuo), bensì la presa in considerazione degli interessi dei consumatori in generale (perché era emerso che, in larga misura, le carni provenienti da animali

trattati con ormoni venivano rifiutate). Ciò attiene indiscutibilmente all'ambito delle « esperienze », menzionate anche dall'art. 8 della direttiva 81/602/CEE. Orbene, con tale accentuazione su questo aspetto dell'azione progettata non vi era in effetti alcun motivo di trattare con particolare attenzione la problematica della salute, che prima sembrava aver costituito il principale interesse, e non si può quindi di certo ravvisare una insufficiente motivazione nel fatto che il Consiglio, nella motivazione della direttiva impugnata, non abbia menzionato le conclusioni parziali cui era pervenuto il gruppo scientifico, che certo gli erano state comunicate dalla Commissione.

39. b) Con il suo secondo mezzo, il ricorrente ha fatto valere, inoltre, i già citati artt. 5 della direttiva 81/602/CEE e 14 della direttiva 85/358/CEE, nei quali com'è noto si stabilisce che il Consiglio *adotta all'unanimità* una decisione sulla somministrazione, a scopo di ingrasso, di cinque ormoni agli animali da azienda. Nel fatto che la direttiva impugnata non sia stata adottata all'unanimità (il ricorrente ha appunto espresso voto contrario), il ricorrente ravvisa una violazione di dette disposizioni, e inoltre parla di un'inosseranza del principio secondo cui il Consiglio non può violare il legittimo affidamento degli Stati membri fondato su precedenti atti.

40. aa) Al riguardo, a mio parere, si è sostenuto a ragione — circa la prima parte della censura — che il Consiglio nelle direttive precedenti non poteva fissare in modo vincolante il modo in cui il problema di cui è causa dovesse essere trattato per il futuro. All'uopo sono rilevanti soltanto le norme del trattato in materia, e la loro interpretazione vincolante spetta unicamente a questa Corte. Non si può dunque ritenere che vi sia stata

²² — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. 1971, pag. 263, punti 98 e 99 della motivazione.

violazione delle norme giuridiche soltanto a causa di una deviazione da un orientamento che in precedenza il Consiglio aveva considerato giusto; detta violazione si avrebbe solo ove fosse stata trasgredita una norma del trattato, la qual cosa — come si è visto — non si è verificata a seguito della mancata presa in considerazione dell'art. 100 del trattato CEE.

41. In questo contesto mi sembra in particolare inappropriato il riferimento fatto alla fattispecie oggetto della causa 81/72²³. In essa veniva addebitato al Consiglio di non avere, in sede di adattamento delle retribuzioni del personale delle Comunità, rispettato una decisione da esso adottata per un periodo di validità di tre anni; tuttavia non va tralasciato il fatto che la suddetta decisione era stata adottata nell'ambito di un ampio potere discrezionale, sul cui esercizio aveva influito una procedura di concertazione sindacale con le organizzazioni rappresentative del personale, a seguito del quale il Consiglio si era autovincolato in ordine all'applicazione di determinati criteri. Nel nostro caso non siamo di certo in presenza di una fattispecie analoga ed è pertanto molto più logico ricorrere alla regola generale, secondo cui il legislatore può modificare una norma da lui stesso emanata (o alla giurisprudenza, già citata, di cui alla sentenza nella causa 230/81, secondo la quale una prassi che il Parlamento ha seguito per diversi anni non comporta per lo stesso l'obbligo di mantenerla).

42. bb) In quanto il ricorrente, per altro verso, fa valere la violazione del legittimo affidamento degli Stati membri a causa della deviazione del modo di procedere indicato nelle predette disposizioni della direttiva, va sottolineato, in primo luogo, che non sembra che un principio come quello

dell'« estoppel » inglese (che è probabilmente tenuto presente) esista nel diritto comunitario e nelle relazioni tra Consiglio e Stati membri (quindi un principio secondo cui una persona che abbia suscitato in un'altra persona l'affidamento in ordine ad una data situazione e ad agire in conseguenza non può far valere il cambiamento di tale situazione).

43. Un principio di questo tipo sembra del resto trovare applicazione soltanto qualora gli interessati possano disporre dell'oggetto per il quale rivendicano la tutela del legittimo affidamento. Ciò però non è quanto si verifica per i membri del Consiglio in ordine alle modalità di voto in seno al Consiglio. Le norme sul voto sono state introdotte anche nell'interesse della Comunità e le istituzioni di quest'ultima non possono disporne. Dette istituzioni possono adottare soltanto disposizioni conformi al diritto comunitario, non disposizioni da esso difformi. Gli Stati membri e le istituzioni possono fare affidamento sul trattato, ma non su accordi che non trovano rispondenza nel trattato, e ciò nemmeno se tali accordi, come nel presente caso, siano stati adottati in forma di atto giuridico. Un Consiglio successivo non è vincolato all'osservanza di siffatte decisioni, non conformi al diritto comunitario.

44. Non contraddice a quanto sopra il fatto che il ricorrente fosse in buona fede circa la regola dell'unanimità. Tale circostanza soggettiva non pregiudica la validità assoluta delle norme del trattato. Del resto, il ricorrente sapeva che la propria tesi era contestata; il ricorrente, pertanto, poteva e doveva fare in modo di non imporla e così esso ha appunto fatto dando attuazione alla direttiva.

45. Né si vede come il ricorrente abbia potuto, facendo affidamento sull'esecuzione della direttiva 81/602/CEE, condurre

23 — Racc. 1973, pag. 575, in particolare pag. 583, punto 7 della motivazione.

(come ha affermato) trattative con istituzioni ed organismi nazionali che non avrebbero dovuto essere private a posteriori del loro fondamento. Tutt'al più si trattava probabilmente di consultazioni e di indagini in ordine alla situazione di determinati interessi e sotto questo profilo può difficilmente avere un'influenza decisiva il modo in cui una normativa viene adottata a livello comunitario.

46. Poiché risulta chiaro che le censure mosse alle precitate disposizioni della direttiva sono radicalmente erronee, non v'è necessità di passare alla questione — anch'essa dibattuta — di stabilire se la direttiva impugnata costituisca effettivamente la decisione menzionata nell'art. 5 della direttiva 81/602/CEE, o se ciò vada negato — come sostengono Consiglio e Commissione — in quanto la direttiva impugnata va oltre l'art. 5 della direttiva 81/602/CEE (poiché essa non solo disciplina l'impiego di ormoni, ma impone un divieto generale di impiegare ormoni e contiene inoltre disposizioni relative ai controlli e alle importazioni).

47. c) Un'altra censura mossa dal ricorrente, che va esaminata nel presente contesto, è relativa al fatto che la direttiva impugnata sia stata adottata con « procedura scritta », nonostante la mancata approvazione unanime di tutti i membri del Consiglio, prescritta a tal fine dall'art. 6 del regolamento interno del Consiglio (il ricorrente e il Regno di Danimarca, com'è noto, erano contrari) e malgrado non ricorresse peraltro neppure un caso di urgenza. Al riguardo è stato fatto rilevare che la disposizione del regolamento interno testé citata riveste una grande importanza per la protezione delle minoranze e richiede pertanto una rigorosa applicazione, e si è sottolineato altresì che non vi era ragione di temere un qualsiasi pregiudizio agli interessi della Comunità nell'osservanza del regolamento interno del

Consiglio, per la cui inosservanza del resto non era stata fornita alcuna giustificazione.

48. Se si esamina al riguardo il tenore dell'art. 6 del regolamento interno, si potrebbe effettivamente essere propensi a ritenere fondata la censura mossa dal governo britannico. In ogni caso risulta difficilmente attendibile una giustificazione — quale pure è stata tentata — secondo cui il regolamento interno del Consiglio sarebbe piuttosto « of a directory nature » (cioè più o meno non vincolante), in riferimento ad una dichiarazione non pubblicata fatta al momento dell'adozione del regolamento interno (secondo la quale le norme adottate potevano essere migliorate o modificate attraverso aggiunte), ovvero secondo cui il regolamento interno, conformemente all'art. 5 del trattato di fusione, sarebbe stato adottato solo a maggioranza semplice e che sarebbe di conseguenza possibile, in casi eccezionali, discostarsi da esso a maggioranza qualificata (non entrerà in dettaglio nel merito di tale questione).

49. Ora, si è fatto rilevare a ragione che di fronte a testi comunitari controversi non è consigliabile attenersi troppo alla loro formulazione letterale, e che nel nostro caso dovrebbe piuttosto porsi in primo piano, in base alla ratio legis, il problema dello spirito di una normativa. Recentemente ho avuto occasione di affrontare un simile problema di interpretazione nelle conclusioni presentate nel corso di una causa di personale²⁴ (si trattava di una disposizione apparentemente chiara del regolamento interno del Comitato economico e sociale). Si possono richiamare al riguardo anche la sentenza nella causa 9/70²⁵ (nella quale la Corte ha sottolineato che un'interpretazione letterale non

24 — Conclusioni presentate il 21 gennaio 1987 nella causa 307/85, Antonios Gavanias/Consiglio, Racc. 1987, pag. 2435.

25 — Sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, Racc. 1970, pag. 825, punto 13 della motivazione.

sarebbe stata rispondente allo scopo delle direttive allora in esame), la sentenza nella causa 7/77²⁶, anch'essa attinente alla materia del personale (in tale sentenza la Corte ha ritenuto lecito uno scostamento dalla chiara formulazione letterale dell'art. 91 dello Statuto del personale), o la sentenza nella causa 23/75²⁷ (nella quale la Corte ha dichiarato che qualora il Consiglio abbia attribuito alla Commissione un potere molto ampio, i limiti di questa competenza vanno definiti con riferimento più agli obiettivi generali principali dell'organizzazione di mercato che al senso letterale della delega).

50. Trasponendo tali principi al regolamento interno del Consiglio, risulta evidente che l'art. 6 si riferisce a fattispecie nelle quali una questione dev'essere trattata solo per iscritto (senza discussione da parte dei membri del Consiglio), il che può verificarsi qua e là in ordine a problemi di scarsa complessità o a seguito di approfondita trattazione di una questione in seno a comitati di esperti. Viceversa, l'art. 6 non può riguardare i casi che siano stati esaurientemente discussi nelle riunioni del Consiglio. Quando il Consiglio è in « seduta » — com'è stato, a mio parere in modo convincente, rilevato — valgono per il processo di formazione della sua volontà i principi generali (quindi l'adozione di decisioni a maggioranza)²⁸, e non vi è di conseguenza nessuna ragion d'essere — salvo che la materia trattata non lo esiga — per il requisito dell'unanimità di cui all'art. 6 del regolamento interno.

51. Per la fattispecie in esame bisogna ritenere, alla luce di quanto è stato esposto, che

26 — Sentenza 16 marzo 1978, causa 7/77, *Berhard Diether Ritter von Wüllerstorff e Urbair/Commissione*, Racc. 1978, pag. 769, punti 6 e 7 della motivazione.

27 — Sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccheri*, Racc. 1975, pag. 1279.

28 — Art. 148, n. 1, del trattato CEE.

il problema dell'autorizzazione o della non autorizzazione all'uso di ormoni nell'allevamento di animali da azienda sia stato dibattuto al più tardi dall'estate del 1986 in numerose sedi. Vi è stata al riguardo una nuova proposta della Commissione, ai primi di novembre del 1985 (proposta che, a quanto si è detto, è stata trasmessa immediatamente agli Stati membri, di guisa che questi ultimi — sia detto per inciso — potessero procedere ai necessari chiarimenti interni). Detta proposta è stata approfonditamente discussa il 18 novembre 1985, sicché all'inizio di dicembre poteva presumersi che nove delegazioni fossero favorevoli alla soluzione che si è delineata in seguito. Facendo affidamento su tale consenso, la Commissione ha presentato il 18 dicembre una proposta, modificata in alcuni punti, che sembra fosse già stata oggetto di discussione in precedenti riunioni ad alto livello. Su detta proposta si è discusso per ore il 19 dicembre (in particolare anche — come è stato riferito — per quanto attiene al problema del fondamento giuridico da prendere in considerazione) e a seguito di ciò si è avuta conferma della situazione che si era già presentata all'inizio di dicembre. Pertanto doveva formarsi la convinzione non soltanto che il problema fosse stato sufficientemente preparato a livello nazionale, ma che esso fosse stato del pari dibattuto in seno al Consiglio e che quindi potesse già essere oggetto di votazione.

52. Di fatto, non mi pare neppure di aver sentito su quali punti concreti il ricorrente (con il Regno di Danimarca) desiderasse un ulteriore proseguimento della discussione allo scopo di modificare il testo. In una lettera della Rappresentanza permanente del Regno Unito del 31 dicembre 1985 si precisava che il voto contrario britannico era motivato col fatto che l'art. 43 da solo sarebbe stato insufficiente come fondamento legale e che sarebbe mancata una giustificazione scientifica per il divieto di utilizzare gli ormoni; cionondimeno, può in ogni caso os-

servarsi che i punti di cui sopra erano stati dibattuti a sufficienza o che essi, comunque, come il secondo, non erano più rilevanti per la deliberazione, dal momento che si era accentuato un altro aspetto della normativa.

53. La conclusione della questione e l'adozione formale della direttiva non andavano quindi a buon fine per la semplice circostanza che il testo era disponibile in versione definitiva non in tutte le lingue ufficiali, ma, in parte, solo nella versione provvisoria. In una situazione di questo tipo si era a quanto pare fatto ricorso all'art. 2, n. 6, del regolamento interno del Consiglio (inserimento del punto da trattare nella parte A dell'ordine del giorno della successiva riunione del Consiglio, con conseguente approvazione *senza discussione*). Nel caso in esame tale soluzione non era praticabile, poiché la successiva riunione del Consiglio (e al tempo stesso l'ultima dell'anno 1985) avrebbe avuto luogo il giorno successivo, data per la quale le traduzioni definitive non potevano essere pronte.

54. Se a fronte di tale situazione una maggioranza qualificata, la stessa peraltro che sostiene tale testo, si è pronunciata a favore dell'approvazione formale per mezzo della procedura scritta, logicamente ciò non può essere considerato come un caso rientrante nell'art. 6 del regolamento interno del Consiglio. Un riferimento a detta disposizione non si riscontra né nel processo verbale della riunione del Consiglio del 19 dicembre 1985 né nel telex inviato dal Segretario generale in data 23 dicembre 1985. L'approvazione delle traduzioni non costituiva una « decisione del Consiglio su una questione urgente »²⁹, bensì la « written procedure concerning the adoption in the official languages of the Communities of a Council directive ... »³⁰. Non si trattava cioè, in questo caso, di una deliberazione sul merito,

²⁹ — Art. 6, n. 1.

³⁰ — Vedasi l'oggetto del telex del segretario generale del Consiglio del 23 dicembre 1985; la sottolineatura è mia.

cioè sulla proposta della Commissione, bensì dell'approvazione delle versioni linguistiche che il servizio di traduzione del Segretariato generale aveva nel frattempo predisposto. Si trattava, in definitiva, di una variante della procedura abituale del punto A, che è del pari appunto una procedura *senza discussione*, con l'unica differenza che in luogo della data della successiva riunione del Consiglio compariva quella del 31 dicembre 1985, figurante nella decisione del Consiglio.

55. Per una decisione di ordine procedurale avente tale contenuto, è sufficiente la maggioranza semplice del Consiglio³¹.

56. Alla luce di tale considerazione, la controversia tra le parti in ordine alla questione dell'esistenza o meno di una violazione delle disposizioni dell'art. 6 del regolamento interno del Consiglio è priva di fondamento. Per completezza, aggiungo tuttavia quanto segue:

57. Il ricorrente, a quanto sembra, non ha sollevato obiezioni contro le versioni linguistiche, né vi era più possibilità di muovere censure come quelle formulate nella lettera della rappresentanza permanente dello Stato ricorrente del 31 dicembre 1985, cosicché il segretario generale dell'istituzione convenuta ha potuto pubblicare la direttiva sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* a norma dell'art. 13 del regolamento interno del Consiglio.

58. Stando così le cose, non ha più neppure rilevanza che si trattasse effettivamente di una « questione urgente », cosa di cui il ricorrente dubita.

59. Tuttavia, qualora la soluzione di questo problema venga ritenuta necessaria, va rile-

³¹ — Art. 148, n. 1, del trattato CEE.

vato, in primo luogo, che il Consiglio dispone di un ampio margine di valutazione nell'interpretazione di tale concetto giuridico indefinito. Per giustificare il suo modo di procedere, il Consiglio ha fatto valere la risoluzione del 10 maggio 1984³², nella quale il Consiglio stesso aveva prospettato l'emanazione di una normativa entro il 31 dicembre 1985, facendo valere inoltre i motivi economici e politici che a suo giudizio rendevano necessaria una normativa. Non risulta che così facendo il Consiglio abbia ecceduto i limiti della propria discrezionalità.

60. Del pari è inoltre irrilevante (appunto per il fatto che non si può parlare in realtà di inosservanza del regolamento interno del Consiglio) il fatto che nella motivazione della direttiva non vi sia alcun accenno ai requisiti dell'art. 6 del regolamento interno.

61. Infine, è ancora da osservare in questo contesto che non è ben chiaro ciò che il ricorrente mira ad ottenere con l'argomento secondo cui il testo della direttiva impugnata pubblicato sulla Gazzetta ufficiale si discostava leggermente, su alcuni punti, dal testo notificato. Naturalmente è il testo reso noto ai destinatari a norma dell'art. 191 del trattato CEE, cioè quello notificato, che fa fede (la pubblicazione non è necessaria; è invece il Consiglio a decidere, a norma dell'art. 15 del regolamento interno, se essa deve avvenire a scopo conoscitivo). Se però emerge che il testo notificato non reca ancora la redazione di una traduzione del tutto ineccepibile, in base a tale circostanza — che può sempre ripetersi — non è certo possibile dimostrare che la questione oggetto della deliberazione non era ancora giunta a maturazione quanto al merito e che non poteva di conseguenza essere assoggettata alla procedura scritta.

62. d) Infine il ricorrente lamenta anche, sempre nel contesto che stiamo trattando, che *il Parlamento ed il Comitato economico e sociale non siano stati consultati* sulle proposte che la Commissione ha sottoposto al Consiglio nel novembre e nel dicembre 1985. Detta consultazione sarebbe stata invece necessaria perché quella avvenuta precedentemente riguardava una proposta che differiva notevolmente (quella del giugno 1984).

63. aa) Circa la partecipazione del *Parlamento*, che in forza dell'art. 43 del trattato CEE è indispensabile, va riconosciuto, in ordine alla censura mossa dal ricorrente, che il progetto del giugno 1984, sul quale si era pronunciato il Parlamento, differiva notevolmente nel merito dai menzionati progetti successivi, in particolare per il fatto che esso stabiliva che l'impiego di tre ormoni poteva essere autorizzato. Sotto questo profilo non può quindi essere invocata la giurisprudenza secondo la quale l'omissione di una nuova consultazione è irrilevante, allorché la proposta sottoposta per ottenere un parere « non ha subito, in complesso, modifiche sostanziali »³³, o secondo cui una nuova consultazione è superflua se la modificazione della proposta originaria costituisce « solo un cambiamento di metodo piuttosto che una modifica sostanziale »³⁴.

64. Tuttavia, va condivisa l'opinione del Consiglio secondo cui per altre ragioni non è censurabile la circostanza che non si sia fatto intervenire nuovamente il Parlamento nell'autunno del 1985. Così il Consiglio fa valere, giustamente, l'art. 149, n. 2, del trattato CEE, a norma del quale « Fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato,

33 — Sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF.Chemiefarma NV/Commissione, Racc. 1970, pag. 661, in particolare pag. 704, punti 178 e 179 della motivazione.

34 — Sentenza 4 febbraio 1982, causa 1253/79, Dino Battaglia/Commissione, Racc. 1982, pag. 297, in particolare pag. 319, punto 24 della motivazione.

32 — GU 1984, C 134, pag. 1 e seguenti.

la Commissione può modificare la sua proposta iniziale, specie quando l'Assemblea sia stata consultata in merito alla proposta». Del pari è significativo che il Parlamento si sia espresso contro il progetto della Commissione del giugno 1984 ed abbia manifestato al riguardo, in una risoluzione dell'11 ottobre 1985⁵, tra l'altro, la propria disapprovazione per la proposta di autorizzare i tre ormoni naturali, tranne che per scopi terapeutici; che abbia inoltre domandato, poiché il divieto degli ormoni sintetici e naturali a scopo di ingrasso necessariamente si ripercuote sul commercio di prodotti a base di carne con i paesi terzi, che venissero immediatamente avviate discussioni con i partner commerciali interessati al fine di ottenere un divieto totale di importazione delle carni trattate con tali sostanze; e che infine abbia manifestato la sua opposizione all'autorizzazione di ormoni sintetici o naturali a scopi di crescita. Di conseguenza, è giocoforza constatare che la Commissione ed il Consiglio, nell'adottare la direttiva impugnata, hanno tenuto conto del parere espresso dal Parlamento e che pertanto, così come nella causa 1253/79, si poteva evitare una nuova consultazione, dal momento che le modifiche apportate rispondevano ampiamente « al desiderio espresso dal Parlamento »³⁴. Tuttavia, nei limiti in cui è possibile individuare altre divergenze tra i diversi progetti (nelle difese presentate alla Corte queste vengono dettagliatamente trattate), va osservato al riguardo che esse toccavano in parte solo questioni procedurali o punti che erano divenuti irrilevanti a seguito dell'adozione della direttiva 16 gennaio 1985, 85/358, relativa ai controlli. Sulla base di quanto sopra esposto non si può certo sostenere che vi sia stata inosservanza dei diritti del Parlamento. Sotto quest'aspetto è altresì significativo il fatto che il Parlamento, che è stato tenuto al corrente dalla Commissione, non abbia insistito per avere di nuovo la possibilità di pro-

nunciarsi e che non sia intervenuto a sostegno del ricorrente nella presente controversia.

65. In definitiva, non credo di ravvisare l'esistenza di un vizio procedurale per quanto attiene alla partecipazione del Parlamento, e a tal proposito è indicativo che lo stesso ricorrente non abbia ulteriormente sollevato questo punto nel corso della trattazione orale (sebbene non vi abbia espressamente rinunciato).

66. bb) Circa la questione se il *Comitato economico e sociale* dovesse essere nuovamente consultato, posso pertanto esprimermi in modo abbastanza sintetico.

67. È sufficiente rilevare, al riguardo, che in forza dell'art. 43 del trattato CEE, che a mio parere costituisce un adeguato fondamento giuridico per la direttiva impugnata, la consultazione del Comitato economico e sociale non è affatto contemplata. Inoltre, il Consiglio ha fatto rilevare che il Comitato economico e sociale, che è stato effettivamente consultato prima dell'adozione della normativa, ha adottato la stessa posizione del Parlamento. Poiché la Commissione ne ha tenuto conto, non vi era sicuramente il minimo motivo — ad esempio considerazioni di ordine politico — per sottoporre di nuovo al Comitato economico e sociale l'ultimo progetto della Commissione.

68. 3) Va ancora esaminata poi la *censura relativa al contenuto del provvedimento adottato*, che secondo il ricorrente è ingiustificato per vari motivi.

69. Si è sostenuto al riguardo che è dimostrato — per quanto riguarda l'aspetto della direttiva relativo alla tutela della salute dei consumatori — che quest'ultima non è messa in pericolo dall'impiego di ormoni nell'allevamento di animali da azienda. Del pari è stato osservato che i motivi indicati nella motivazione della direttiva (evitare una

⁵ — GU 1985, C 288, pag. 158 e seguenti.

³⁴ — Sentenza 4 febbraio 1982, causa 1253/79, Dino Battaglia/Commissione, Racc. 1982, pag. 297, in particolare pag. 319, punto 24 della motivazione.

distorsione delle condizioni di concorrenza e un ostacolo agli scambi intracomunitari) non giustificavano comunque un divieto generale di utilizzare ormoni. In forza della direttiva 81/602/CEE (che all'art. 5 dispone che per cinque ormoni restano vigenti le normative nazionali) andava infatti applicato al riguardo l'obbligo di rispettare le disposizioni generali del trattato (quali ad es. gli artt. 7 e 30). In tal modo si sarebbe evitato — a dispetto dei differenti stati delle normative nazionali degli Stati membri — il verificarsi di notevoli intralci commerciali, e ciò in particolare per il fatto che, secondo quanto si è concluso nella citata relazione scientifica (di cui il Consiglio non ha tenuto conto), non esisteva alcun pericolo per la salute (per cui non si potevano stabilire divieti di importazione sulla base di tale motivazione). Quanto agli interessi dei consumatori, questi troverebbero sufficiente tutela qualora si stabilisse l'obbligo di contrassegnare adeguatamente le carni trattate con ormoni.

70. Sempre in questo contesto, è stato altresì sostenuto che il divieto sancito nella direttiva non è idoneo al raggiungimento dello scopo perseguito (e quindi privo di senso), in quanto sarebbe impossibile stabilire una differenza tra le carni provenienti da animali cui sono stati somministrati ormoni naturali e quelle provenienti da animali non trattati.

71. Non da ultimo, il ricorrente ravvisa nella direttiva adottata anche una violazione del principio della preferenza comunitaria. La direttiva comporterebbe un peggioramento delle condizioni di produzione (dovuto ad un aumento dei costi); i produttori dei paesi terzi, per contro, anche se dovessero rispettare le condizioni di produzione richieste dalla Comunità per l'esportazione verso la stessa, sarebbero liberi per il

rimanente e potrebbero approfittare del risparmio sui costi che così ne deriverebbe per fare offerte più vantaggiose per gli acquirenti nella Comunità.

A mio parere, su tale argomento va osservato quanto segue:

72. a) Quanto all'affermazione del ricorrente secondo cui sarebbe dimostrato che non vi è pericolo per la salute dei consumatori a seguito dell'impiego di ormoni nell'allevamento di animali da azienda, si può osservare non solo che tale aspetto non era — come si è già rilevato — prioritario ai fini dell'adozione della direttiva; sta di fatto, inoltre, che la relazione scientifica fatta valere dal ricorrente si riferisce solo a tre ormoni naturali e che essa non si esprime peraltro con chiarezza nel senso indicato dal ricorrente (in quanto la relazione conclude, da un lato, indicando un uso « under the appropriate conditions », e dall'altro, sottolineando altresì la necessità di programmi di controllo).

73. È indicativo, inoltre, che il ricorrente parli solo di ostacoli sostanziali agli scambi, che non si sarebbero verificati prima, vigente la normativa anteriore (il ricorrente critica — come del resto ha anche precisato — il mancato riferimento a tali ostacoli sostanziali agli scambi in sede di preparazione della direttiva). Con ciò si ammette che in base alla situazione giuridica precedente, quale risultante dalla direttiva 81/602/CEE, erano certamente possibili taluni ostacoli, e ciò coincide altresì con l'asserzione della Commissione secondo cui era stato inviato un parere motivato ad uno Stato membro, ai sensi dell'art. 169, del trattato CEE per l'inosservanza dello status quo, e secondo cui

si era avviato il procedimento di cui all'art. 169 per un altro Stato membro, a seguito di restrizioni alle importazioni in considerazione di trattamenti ormonali. Ciò è sufficiente, tuttavia, per un intervento della Comunità volto a creare scambi privi di ostacoli nonché una modifica della situazione giuridica derivante dalla precedente direttiva. Difatti, l'art. 30 del trattato CEE richiede — come la formulazione costantemente adoperata in giurisprudenza mette in evidenza — scambi commerciali assolutamente privi di ostacoli, e per questo non si possono trascurare le infrazioni di minore rilevanza.

74. Come si evince dalla sua motivazione, la direttiva intende inoltre porre fine a *distorsioni delle condizioni di concorrenza*, le quali scaturivano dal fatto che le sostanze da essa prese in considerazione venivano autorizzate in alcuni Stati membri e non in altri; si tratta cioè anche della creazione di condizioni uniformi di produzione all'interno della Comunità. Ora, non si può certo dire che la situazione giuridica conseguente alla direttiva 81/602/CEE rispondesse a tale esigenza. Del pari è inoltre certo che alla luce di tale obiettivo fondamentale della direttiva poteva essere tralasciata una discussione sulla relazione scientifica menzionata dal ricorrente e che tenuto conto di tale obiettivo non poteva nemmeno discutersi se fosse sufficiente — nell'interesse dei consumatori — un contrassegno adeguato dei prodotti di importazione trattati con ormoni.

75. b) Quanto poi alla tesi secondo cui sarebbe impossibile stabilire mediante ispezione delle carni se in esse vi siano degli additivi — e ciò perché la carne contiene comunque una quantità rilevante di ormoni naturali — al ricorrente si è giustamente ri-

battuto di non avere fornito la prova di tale tesi e, di conseguenza, dell'inefficacia del divieto di somministrare ormoni. Stando così le cose, non si può certo dare risposta affermativa alla questione che secondo la giurisprudenza è rilevante a tali fini, ovvero se un provvedimento sia *manifestamente inadeguato* all'obiettivo perseguito (vedasi sentenza in causa 138/78³⁵). E da aggiungere, inoltre, il fatto che nella direttiva impugnata sono contemplati provvedimenti attinenti a fatti connessi all'impiego di ormoni negli allevamenti di bestiame (cfr. le disposizioni dell'art. 4 dirette ai produttori di ormoni) e che per un giudizio complessivo sui problemi sollevati dal ricorrente assumono altresì rilevanza la direttiva 85/358/CEE e le sue disposizioni relative ai controlli (tra gli altri quello sulla produzione di sostanze) nonché la direttiva 86/469/CEE³⁶, relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche, normative che debbono entrambe contribuire ad assicurare il divieto dell'utilizzo delle predette sostanze.

76. c) Infine, quanto al principio del rispetto della preferenza comunitaria, va fatto riferimento, in primo luogo, all'art. 6, n. 7, della direttiva contestata, giusta il quale è istituito un programma di controllo sulle importazioni provenienti da paesi terzi, in modo da garantire che tali importazioni non beneficino di un trattamento più favorevole dei prodotti comunitari. In secondo luogo, circa la supposizione che i produttori di paesi terzi possano approfittare di costi più bassi in particolare nelle esportazioni verso la Comunità, sussiste più di un dubbio se qui si tratti effettivamente di un pericolo reale o di un infondato timore. In ogni caso, condiviso quanto la Commissione ha osservato, cioè che sarebbe senz'altro possibile affrontare tale problema, se necessario, at-

35 — Sentenza 21 febbraio 1979, causa 138/78, precitata, Racc. 1979, pag. 713.

36 — GU 1986, L 275, pag. 36 e seguenti.

traverso un'adeguata configurazione dei meccanismi delle organizzazioni di mercato, che si estendono anche alle importazioni provenienti da paesi terzi. In definitiva, all'adozione di provvedimenti fondamentali per l'uniformazione del mercato, richiesta insistentemente dalle organizzazioni dei consumatori nella Comunità, non si poteva dunque pensare di rinunciare per motivi di rispetto della preferenza comunitaria.

C — Conclusione

Riassumendo, non mi resta che proporre a questa Corte di respingere il ricorso proposto dal Regno Unito in quanto infondato. Il ricorrente dovrà sopportare, di conseguenza, non soltanto le proprie spese processuali, ma anche quelle sostenute dal convenuto e dalla Commissione, intervenuta a sostegno di quest'ultimo. Quanto al Regno di Danimarca, ritengo equo che rimangano a suo carico le spese da esso sostenute per il proprio intervento.