Nei procedimenti riuniti 141-143/81

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Kantongerecht di Apeldoorn nelle cause dinanzi ad esso pendenti a carico rispettivamente di

1. GERRIT HOLDIJK,

2. LUBBARTUS MULDER,

3. VEEVOEDERBEDRIJF «ALPURO» BV,

domande vertenti sull'interpretazione delle disposizioni comunitarie pertinenti al fine di consentire al suddetto giudice di pronunciarsi sulla compatibilità con tali disposizioni della normativa olandese relativa ai locali in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di Sezione, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Gli imputati nelle cause principali sono due ingrassatori di vitelli (cause 141

e 142/81) ed una impresa che produce alimenti zootecnici (causa 143/81) la quale mette a disposizione dei primi i suddetti alimenti oltre a giovani vitelli; da parte loro, gli ingrassatori forniscono l'alloggio ed il lavoro necessario, in cambio di una certa retribuzione, ed i vitelli restano proprietà dell'impresa.

2. Agli imputati nella causa principale viene contestato di aver tenuto dei vitelli da ingrasso in locali privi dei requisiti di cui all'art. 2, lett. b), del regio decreto 8 settembre 1961 (Staatsblad, pag. 296), per l'attuazione dell'art. 1 della legge sulla protezione degli animali (in prosieguo il «Mestkalverenbesluit». Le dimensioni dei box erano infatti tali da non consentire agli animali di giacere liberamente sull'uno o sull'altro fianco.

Il suddetto art. 2 dispone testualmente:

«I locali destinati alla custodia dei vitelli da ingrasso devono soddisfare i seguenti requisiti:

a. fra l'alba e il tramonto deve esservi quantomeno una mezza luce che consenta di distinguere chiaramente gli animali e le loro immediate vicinanze;

b. le dimensioni del box devono essere tali da consentire agli animali di giacere liberamente su entrambi i fianchi, di stare liberamente ritti sulle zampe e, in tale posizione, di muovere liberamente la testa».

3. Ritenendo che le cause dinanzi ad esso pendenti sollevino questioni di diritto comunitario, il Kantongerecht ha deciso, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«se il decreto 8 settembre 1961 — adottato per l'attuazione dell'art. 1 della legge sulla protezione degli animali — per quanto riguarda la tenuta dei vitelli da ingrasso, sia o meno in contrasto o incompatibile col Trattato CEE e, in caso affermativo, se ciò valga pure qualora una precisa normativa, che attualmente fa ancora difetto, circa i locali in cui un vitello viene tenuto, sia contenuta in un decreto all'uopo emendato».

4. Con l'ultima parte della questione, il giudice nazionale sembra riferirsi al progetto «Mestkalverenbesluit 1981», destinato a sostituire il regio decreto 8 settembre 1961. Tale progetto non è però ancora stato adottato.

Esso contiene, tra le altre, le disposizioni seguenti:

«Articolo 4:

I vitelli all'ingrasso devono poter giacere su entrambi i fianchi con naturalezza, stare ritti sulle zampe e, in questa posizione, muovere liberamente la testa.

Articolo 5:

1. I box in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso di peso non superiore a kg 100 devono avere dimensioni interne di almeno cm 60 di larghezza e cm 160 di lunghezza.

2. I box in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso di peso superiore a kg 100 devono avere dimensioni interne di almeno cm 70 di larghezza e cm 170 di lunghezza.

Articolo 7:

In deroga a quanto disposto dall'art. 5, è permesso tenere nei box in funzione al

momento della pubblicazione del presente decreto e per un periodo di 5 anni

a) i vitelli da ingrasso di peso non superiore a kg 100, se tali box hanno dimensioni interne di almeno cm 55 di larghezza e cm 155 di lunghezza;

b) i vitelli da ingrasso di peso superiore a kg 100, ma inferiore a kg 190, se i box in questione hanno dimensioni interne di almeno cm 60 di larghezza e cm 160 di lunghezza;

c) i vitelli da ingrasso di peso superiore a kg 190, se i box in questione hanno dimensioni interne di almeno cm 65 di larghezza e cm 165 di lunghezza».

5. Non vi è sinora alcuna normativa comunitaria derivata in merito alla protezione dei vitelli da ingrasso.

Il Consiglio ha tuttavia adottato una decisione relativa alla conclusione della convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (decisione 19 giugno 1978, n. 923, GU n. L 323, pag. 12). L'art. 1 della decisione dispone che la convenzione de qua è approvata a nome della Comunità economica europea e l'art. 2 che il presidente del Consiglio procede al deposito dello strumento di approvazione, ma tale deposito non è ancora avvenuto.

La suddetta convenzione, stipulata sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, comprende, tra le altre, le seguenti disposizioni:

«Articolo 3:

Ogni animale deve avere alloggio, alimentazione e cure adeguate — tenuto conto della specie, del grado di sviluppo, d'adattamento e di addomesticamento — alle necessità fisiologiche ed etologiche, conformemente all'esperienza acquistata ed alle conoscenze scientifiche.

Articolo 4:

1. La libertà di movimento dell'animale, tenuto conto della specie e conformemente all'esperienza acquistata ed alle conoscenze scientifiche, non deve essere ostacolata in modo da arrecargli sofferenze o danni inutili.

2. Quando l'animale è continuamente od abitualmente legato, incatenato o trattenuto, gli deve essere lasciato uno spazio appropriato alle sue necessità fisiologiche ed etologiche, conformemente all'esperienza acquistata ed alle conoscenze scientifiche».

6. Le sentenze di rinvio sono state registrate nella cancelleria della Corte il 5 giugno 1981.

Con ordinanza 15 luglio 1981, la Corte ha deciso di riunire le tre cause ai fini del procedimento e della sentenza.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il Governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal segretario generale del ministero degli affari esteri, sig. F. Italianer; il Governo del Regno di Danimarca, rappresentato dal consigliere giuridico del ministero degli affari esteri, sig. Laurids Mikaelsen; l'imputato nella causa 143/81, con l'avv. J. W. Beks, del foro di Hilversum; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. F. Verstrynge, membro dell'ufficio legale, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di

passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza 25 novembre 1981, la Corte ha deciso di assegnare la causa, ai sensi dell'art. 95, § 1, del regolamento di procedura alla Seconda Sezione.

II — Le osservazione scritte presentate alla Corte

A — L'imputata nella causa n. 143/81, *impresa Alpuro,* osserva che nei Paesi Bassi i vitelli da macello sono tenuti in box di cm 55/64 di larghezza e vengono generalmente venduti appena raggiungono il peso di circa kg 200.

Il 90 % della produzione olandese di carne di vitello viene esportata; la quasi totalità delle esportazioni è destinata agli altri Stati membri ed i Paesi Bassi sono di gran lunga i maggiori esportatori di carne di vitello della Comunità. Di conseguenza, la situazione nel settore olandese della carne di vitello può essere gravemente minacciata dalla sussistenza di condizioni di produzione che alterano la concorrenza nella Comunità. Inoltre, la maggior parte della produzione comunitaria di latte magro in polvere viene assorbita dal settore dei vitelli da ingrasso. Tale prodotto, in larga eccedenza nella Comunità, potrebbe trovare altri sbocchi commerciali solo mediante sovvenzioni molto superiori a quelle di cui fruisce il latte in polvere destinato all'alimentazione dei vitelli. Oltre a ciò, la diminuzione del numero di vitelli da ingrasso inciderebbe in misura rilevante sul prezzo dei vitelli molto giovani.

Le cause de quibus sono i primi casi in cui il pubblico ministero ha applicato il «Mestkalverenbesluit». Da questa applicazione deriva che i vitelli da ingrasso devono essere collocati in box larghi almeno 1 metro, perché possano giacere liberamente su entrambi i fianchi. Le stalle esistenti nei Paesi Bassi non possono quindi più essere usate per la produzione di carne di vitello, il che comporta lo spostamento di tale produzione in altri paesi della Comunità.

I vitelli da ingrasso rientrano nel regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24) ed è incompatibile con detta organizzazione qualsiasi disposizione nazionale atta a modificare le correnti d'importazione o di esportazione e ad influire sulla formazione dei prezzi sul mercato (sentenza 29 novembre 1978 — Pigs Marketing Board, causa 83/78, Racc. 1978, pag. 2347). Nell'ambito di tali organizzazioni, gli Stati membri non possono adottare provvedimenti complementari atti a compromettere la parità di trattamento degli operatori economici nell'intera Comunità e ed alterare in tal modo le condizioni di concorrenza fra gli Stati membri (sentenza 7 febbraio 1979, Francia c/ Commissione, cause 15-16/76, Racc. 1979, pag. 321, punto 31 della motivazione).

L'art. 40, n. 3, del Trattato dispone che le organizzazione di mercati devono escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità.

La Corte ha più volte affermato che le restrizioni nazionali della produzione incidono, almeno potenzialmente, sulla libertà degli scambi nel commercio interno della Comunità e devono quindi venir considerate come misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, ai sensi

dell'art. 30 del Trattato (sentenza 30 ottobre 1974, Van Haaster, causa 190/73, Racc. 1974, pag. 1123; sentenza 18 maggio 1977, Van den Hazel, causa 111/76, Racc. 1977, pag. 901).

Ora, l'applicazione della normativa olandese de qua incide certamente su detti scambi, poiché comporta la riduzione della produzione in quanto il numero di vitelli che ogni unità di produzione può tenere è inferiore, il prezzo vivo del vitello all'ingrasso aumenta e l'attività di ingrasso dei vitelli si sposta nei paesi in cui vigono norme meno rigorose.

Le disposizioni de quibus non possono neppure venir giustificate in forza dell'art. 36 del Trattato, che si riferisce solo alla salute dell'animale e non al suo benessere.

Nella sentenza 2 luglio 1974 (Iatalia c/ Commissione, causa 173/73, Racc. 1974, pag. 709, punto 45 della motivazione) la Corte ha ammesso che il modificare i costi di produzione, mediante provvedimenti nazionali unilaterali, influisce necessariamente sugli scambi fra gli Stati membri. La Corte ha altresì ammesso, nella sentenza 6 giugno 1978 (Commissione c/ Italia, causa 147/77, Racc. 1978, pag. 1307, punto 2 della motivazione) che le disparità delle disposizioni nazionali in materia di protezione degli animali sono atte a compromettere direttamente il funzionamento del mercato comune, in quanto gli oneri derivanti da tali disposizioni sono variabili a seconda degli Stati.

Le istituzioni comunitarie sono peraltro consapevoli della necessità di adottare, in materia di modalità di produzione negli allevamenti intensivi, provvedimenti comunitari relativi alla protezione degli animali, come dimostrano la risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 (GU n. C 196, pag. 1), che invita la Commissione a sottoporgli proposte relative all'allevamento di galline ovaiole in stie, le risposte della Commissione alle interrogazioni scritte nn. 104/80 (GU n. C 201, del 6 agosto 1980, pag. 1), 1533/80 (GU n. C 56 del 16 marzo 1981, pag. 14) e 2232/80 (GU n. C 134 del 4 giugno 1981, pag. 36) in cui la Commissione comunicava di aver disposto un'inchiesta anche per altre specie animali, nonché la proposta di direttiva che la Commissione ha presentato al Consiglio il 5 agosto 1981 e che stabilisce le norme minime per la protezione delle ovaiole in batteria (GU n. C 208 del 18 agosto 1981, pag. 5).

Pertanto la protezione degli animali negli allevamenti intensivi va assicurata da norme comunitarie uguali per tutti i produttori della Comunità e che impediscano che siano alterate le condizioni di concorrenza.

La questione sollevata va quindi risolta nel senso che:

«L'art. 30 del Trattato (...) nonché il regolamento (...) n. 805/68 escludono qualsiasi normativa nazionale unilaterale che stabilisca disposizioni in materia di dimensioni minime dei box destinati ai vitelli da ingrasso, in quanto dette norme differiscono da quelle applicate ed abituali negli altri Stati membri».

B — II. *Governo dei Paesi Bassi* ricorda che il «Mestkalverenbesluit» ha lo scopo di fissare un certo numero di principi di base diretti ad assicurare il benessere dei vitelli da ingrasso. In tal senso la norma si pone nella linea della Convenzione eu-

ropea sulla protezione degli animali negli allevamenti.

Gli art. 38-47 del Trattato non si oppongono ad un provvedimento come quello de quo.

Nella sentenza 8 novembre 1979 (Groenveld, causa 15/79, Racc. 1979, pag. 3409) la Corte ha interpretato il divieto di cui all'art. 34 del Trattato come un principio di non discriminazione in quanto «riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri».

La Corte ha attribuito una portata molto più ampia al divieto di cui all'art. 34, interpretato nel contesto di un'organizzazione di mercato, affermando che si tratta cioè di un divieto che esclude «qualsiasi provvedimento interno che possa ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario» (sentenza Van Haaster, causa 190/73, già citata, e sentenza 26 febbraio 1980, Vriend, causa 94/79, Racc. 1980, pag. 327). Nella attuazione di tale interpretazione, un provvedimento relativo esclusivamente all'esportazione o anche un provvedimento che riguardi esclusivamente la fase della produzione può rientrare nell'ambito del divieto (sentenza nella causa 190/73, Van Haaster, e nella causa 111/76, Van den Hazel).

Questa ampia interpretazione dell'art. 34 nell'ambito delle organizzazioni di mercato va considerata nel contesto dei fini e dei regimi di tali organizzazioni, cioè uniformare le condizioni di produzione e di smercio nell'ambito della Comunità, cosicché gli operatori possano farsi concorrenza in condizioni identiche e sia in tal modo garantito il buon funzionamento del mercato (sentenza 23 gennaio 1975, Galli, causa 31/74, Racc. 1975, pag. 47; sentenza 29 giugno 1978, Dechmann, causa 154/77, Racc. 1978, pag. 1573). Nei settori in cui si applicano le organizzazioni comuni di mercato queste devono, in generale, agire in modo esclusivo. In compenso, se una norma nazionale esula da tali settori, non si può applicare la suddetta tesi e non vi è motivo di dare all'art. 34 una interpretazione che vada al di là del principio di non discriminazione.

Al fine di determinare se una disposizione nazionale rientri nell'ambito di una organizzazione comune di mercato è determinante lo scopo perseguito dalla disposizione stessa (sentenza 10 marzo 1981, Irish Creamery Milk Suppliers e a. c/ Irlanda, cause 36 e 71/80, Racc. 1981, pag. 735, punto 19 della motivazione, e sentenza Van den Hazel, causa 111/76, già citata).

Lo scopo della normativa de qua, cioè il miglioramento nel benessere dei vitelli da ingrasso rientra in un ambito che, tenuto conto dello scopo del regolamento n. 805/68, non è compreso in tale organizzazione di mercato.

Il fatto che, in generale, la maggior parte delle organizzazioni di mercato esistenti lasciano ancora un margine d'azione agli Stati membri per adottare i provvedimenti nazionali relativi al benessere degli animali risulta dalla risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 per la protezione delle galline ovaiole in stie. Proprio per-

ché esiste ancora il suddetto margine d'azione di Consiglio ha deciso di armonizzare le disposizioni nazionali.

Né l'organizzazione comune del mercato, né l'art. 34, interpretato nel contesto della stessa, ostano alla disposizione per cui è causa. Se, tuttavia, le Corte ritenesse che norme come quelle de quibus rientrano nell'art. 34, le stesse dovrebbero essere giustificate ai sensi dell'art. 36, perché lo scopo che le determina è la protezione della salute degli animali.

Gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti ad adottare provvedimenti diretti a garantire il benessere degli animali. Non devono però usare delle loro competenze in modo da mettere in pericolo gli scopi o il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato. Per quanto riguarda il regime stabilito dal regolamento n. 805/68 del Consiglio, non vi è motivo di temere che questo avvenga.

C — Il *Governo danese* si limita, nelle sue osservazioni, a dare una descrizione generale del modo in cui i giudici nazionali devono, a suo parere, formulare le questioni pregiudiziali e presentare le decisioni di rinvio.

La decisione di rinvio deve esporre la questione sollevata dinanzi al giudice nazionale la cui soluzione questi ritiene necessaria per consentirgli di emanare la sua sentenza.

L'art. 20 dello Statuto della Corte non contiene alcuna disposizione precisa in merito alla formulazione delle questioni pregiudiziali. La Corte fa notevoli sforzi per ovviare ad eventuali carenze delle decisioni di rinvio, riformulando le questioni il cui testo non è perfetto.

Siffatta tolleranza da parte della Corte non deve però far sì che il diritto di presentare osservazioni, spettante agli Stati membri e alle altre parti interessate, diventi illusorio. Tenuto conto del fatto che la procedura di cui all'art. 177 è usata sempre più spesso nello stadio attuale di sviluppo della Comunità, occorre essere più esigenti di prima sulle decisioni di rinvio dei giudici nazionali.

Rientra nei compiti del giudice nazionale il decidere in quale misura formulare le questioni in termini astratti ed in quale misura ricollegarle alle circostanze di fatto della causa. Da una parte, le domande non devono essere poste in modo così astratto da ridursi ad una domanda d'interpretazione di norme comunitarie più o meno mal definite. D'altra parte, non è necessario ripetere ogni dettaglio di fatto e di diritto della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, nell'ambito della quale le questioni sono sorte.

È naturale che il giudice nazionale, conscio del pericolo di restringere troppo la portata delle questioni, si esprima in modo relativamente ampio. Tale formulazione generale delle questioni deve però essere accompagnata quanto meno dalla enunciazione dettagliata del problema nella parte della decisione di rinvio in cui vengono motivate le questioni.

I provvedimenti di rinvio devono:

1) riferire i fatti importanti che hanno dato origine alla causa:

2) descrivere le norme nazionali per quanto necessario:

3) riferire gli argomenti giuridici svolti dalle parti;

4) dimostrare l'importanza che la questione sollevata ha per la soluzione della causa e

5) spiegare i motivi che legittimano i dubbi del giudice nazionale sull'interpretazione o la validità delle norme di diritto comunitario indicate dettagliatamente.

Nessuno dei suddetti elementi essenziali è presente nelle sentenze di rinvio delle cause de quibus, in quanto esse si limitano ad indicare il «Trattato CEE» senza specificare ulteriormente l'articolo o il settore di diritto comunitario considerato dal giudice nazionale. Le sentenze di rinvio non contengono poi alcuna esposizione della normativa nazionale, né del decreto o della legge di cui fa parte. Esse si richiamano in modo alquanto succinto alle circostanze di fatto della causa ed il motivo di dubbio del giudice nazionale non è chiaramente indicato. Il fatto che gli atti di causa sono prodotti dinanzi alla Corte di giustizia non è di alcun aiuto agli Stati membri ed agli altri interessati, legittimati a presentare osservazioni scritte ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte, in quanto essi conoscono la causa solo in base ai provvedimenti di rinvio.

Nelle presenti cause, le sentenze di rinvio, essendo incomplete, non consentono di valutare l'opportunità di presentare osservazioni nel merito.

D — La *Commissione* osserva, in merito alla seconda parte della questione pregiudiziale, che è inutile che la Corte statuisca sulla compatibilità col Trattato di una normativa nazionale non ancora entrata in vigore, poiché lo stesso giudice nazionale non può ancora applicarla.

La Comunità è competente ad adottare, in base agli artt. 40 e 43 del Trattato, le disposizioni relative ai box in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso, nella misura necessaria per conseguire gli scopi dell'art. 30. Finora però la Comunità europea non ha fatto uso di tale competenza.

Finché non vi sono norme comunitarie, spetta agli Stati membri adottare i provvedimenti necessari. La normativa olandese non può pertanto essere impugnata per difetto di competenza. Inoltre, nemmeno se la Comunità avesse aderito alla convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, la normativa olandese potrebbe venir contestata, poiché non è incompatibile con la convenzione stessa. Si può anzi ritenere che la normativa olandese attui la convenzione.

In merito alla questione se la normativa olandese de qua sia compatibile con gli artt. 30 e segg. del Trattato, anzitutto essa non fa distinzione tra i vitelli da ingrasso prodotti nei Paesi Bassi, quelli ivi importati e quelli destinati all'esporta-

zione da detto paese. Si può semplicemente ritenere che la normativa olandese abbia, in particolare, la conseguenza di limitare la produzione di vitelli da ingrasso, in quanto il rispettarla implica una riduzione del numero di capi di bestiame che si possono tenere sulla medesima superficie di produzione.

In compenso, si può probabilmente sostenere che la normativa de qua è atta a migliorare la qualità della produzione. Tuttavia, anche se si ammette che la normativa olandese limiti la produzione di vitelli da ingrasso, non si vede come tale limitazione possa incidere sulle importazioni o sulle esportazioni tra Stati membri.

In merito all'art. 30, si veda quanto la Commissione ha esposto al punto 9 della premessa della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, § 7, del Trattato, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (GU n. L 13 del 19 gennaio 1970, pag. 29) cioè che gli effetti delle misure che valgono indistintamente per i prodotti nazionali e per quelli importati non sono, di regola, equivalenti a quelli delle restrizioni quantitative e che questo avviene, in particolare, quando le misure di cui trattasi non hanno, sulla libera circolazione delle merci, effetti che eccedano l'ambito degli effetti propri a dette disposizioni. La normativa olandese de qua, che si applica indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, non produce tali effetti.

Circa l'art. 34, si vedano la sentanza Groenveld (causa 15/79, già menzionata) e la sentenza 14 luglio 1981 (Oebel, causa 155/80, Racc. 1981, pag. 1993) in cui la Corte ha affermato — ai punti 7 e, rispettivamente, 15 della motivazione — che la suddetta norma riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione.

Non si vede come la normativa olandese, applicata oggettivamente alla produzione di vitelli da ingrasso — destinati al mercato nazionale o all'esportazione — possa creare uno specifico vantaggio del genere.

Non è pertanto possibile interpretare gli artt. 30 e 34 nel senso dell'incompatibilità della normativa olandese con le suddette disposizioni. Anche se non si accettasse questa tesi e si concludesse per l'incompatibilità della legge olandese, vuoi con l'art. 30, vuoi con l'art. 34, bisognerebbe comunque ammettere che, ai sensi del'art. 36 del Trattato, la normativa de qua è comunque giustificata dalla protezione della salute degli animali. Non si vede come tale normativa potrebbe costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri.

La Comissione propone quindi alla Corte di risolvere nel modo seguente la questione solevata dal giudice olandese:

«Nello stato attuale del diritto comunitario, il provvedimento nazionale che vieti di tenere i vitelli da ingrasso in box che non rispondono a determinati requisiti di dimensioni, non è incompatibile col Trattato né coi regolamenti su di esso fondati.»

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 21 gennaio 1982 l'imputata nella causa principale di cui al procedimento n. 143/81, con l'avv. J. W. Beks, del foro di Hilversum, e la Commissione, rappresentata dal membro dell'ufficio legale, sig. J. F. Verstrynge, in qualità di agente, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 4 marzo 1982.

In diritto

1 Con tre sentenze del 21 maggio 1981, pervenute alla Corte il 5 giugno, il Kantongerecht di Apeldoorn ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del diritto comunitario onde consentirgli di decidere sulla compatibilità, col suddetto diritto, della normativa olandese sui locali per i vitelli da ingrasso.

2 La questione è stata posta in termini identici nelle tre cause nel corso dei procedimenti penali instaurati contro un agricoltore, un commerciante di foraggio ed una società produttrice di alimenti zootecnici, cui è fatto carico di aver tenuto dei vitelli da ingrasso in locali privi del requisto di cui all'art. 2, lett. b), del regio decreto 8 settembre 1961 (Staatsblad 296), adottato per l'attuazione dell'art. 1 della legge sulla protezione degli animali, dato che le dimensioni dei box non erano tali che gli animali potessero giacere liberamente sul fianco.

3 Il Kantongerecht riteneva essenziale per la decisione delle cause appurare se, in merito alla custodia di vitelli da ingrasso, il suddetto decreto «sia o meno in contrasto o incompatibile col Trattato CEE e, in caso affermativo, se ciò valga pure qualora una precisa normativa, che attualmente fa ancora difetto, circa i locali in cui un vitello viene tenuto, sia contenuta in un decreto all'uopo emendato». A tal fine il giudice ordinava all'Officier van Justitie di trasmettere gli atti alla Corte di giustizia e di chiedere alla stessa di pronunciarsi sulla questione sollevata.

Sulla formulazione della questione pregiudiziale

4 Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte il Governo danese ha rilevato che le sentenze di rinvio non indicano le disposizioni del Trattato o il settore del diritto comunitario cui il giudice nazionale si riferisce e neppure i motivi che lo avrebbero indotto a dubitare della compatibilità della normativa nazionale col suddetto diritto e a ritenere la soluzione della questione sollevata necessaria per emanare la sentenza nella causa dinanzi ad esso pendente. Tali elementi non si potrebbero neanche desumere dall'esposizione molto succinta dei fatti o dal richiamo alla normativa nazionale. Il Governo danese conclude che le sentenze di rinvio, in quanto incomplete, non gli hanno permesso di presentare osservazioni nel merito, a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte, e propone un elenco di informazioni che ogni decisione di rinvio dovrebbe, a suo parere, contenere.

5 A questo proposito va ricordato che siffatte indicazioni si trovano già nella giurisprudenza della Corte. Così, nella sentenza 16 dicembre 1981 (Foglia c/ Novello, 244/80, non ancora pubblicata) la Corte ha constatato che è indispensabile che i giudici nazionali chiariscano, nel caso in cui non risultino inequivocabilmente dal fascicolo, i motivi per i quali ritengono necessaria per la definizione della lite la soluzione delle questioni da loro proposte. Inoltre nella sentenza 12 luglio 1979 (Union laitière normande, 244/78, Racc. 1979, pag. 2663) la Corte ha chiarito che la necessità di pervenire ad una interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale esige che si definisca il contesto giuridico nel quale deve collocarsi l'interpretazione richiesta. Nella sentenza 10 marzo 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, 36 e 71/80, Racc. 1981, pag. 735) essa ha aggiunto che può essere vantaggioso, secondo le circostanze, che i fatti della causa siano accertati e che i problemi di puro diritto nazionale siano risolti al momento del rinvio alla Corte.

6 Come il Governo danese ha giustamente sottolineato, le informazioni fornite dalle decisioni di rinvio non servono solo a consentire alla Corte di risolvere in modo utile le questioni, ma anche a dare ai Governi degli Stati membri e alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto della Corte. Incombe infatti alla Corte di vigilare sulla

salvaguardia di tale possibilità, tenuto conto del fatto che, a norma della suddetta disposizione, alle parti interessate vengono notificate solo le decisioni di rinvio.

7 Nel caso in esame le sentenze di rinvio, benché non indichino i motivi della questione pregiudiziale con la chiarezza auspicata dalla giurisprudenza summenzionata, consentono però di constatare che i dubbi del giudice nazionale riguardano la conformità al diritto comunitario di animali soggetta ad una organizzazione comune dei mercati. Tali cause rientrano quindi nell'ambito di una serie di procedimenti in cui, in assenza di disposizioni comunitarie specifiche, la Corte ha già esaminato la conformità di condizioni del genere con le norme relative alla libera circolazione delle merci o con quelle che istituiscono una organizzazione comune. Pertanto, tenuto conto della possibilità di completare nella fase orale le osservazioni scritte presentate, non si può ritenere che il carattere, sia pure molto succinto, delle sentenze di rinvio abbia privato gli Stati membri della possibilità di presentare osservazioni utili al fine della soluzione da dare alla questione pregiudiziale.

8 Circa la formulazione della questione, va ricordato che non spetta alla Corte pronunciarsi, in sede di procedimento istaurato a norma dell'art. 177 del Trattato, sulla compatibilità col diritto comunitario di una normativa nazionale, già vigente o allo stadio di progetto, ma solo sull'interpretazione e sulla validità del diritto comunitario stesso. La questione sollevata va quindi intesa come diretta ad appurare se il diritto comunitario vada interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro mantenga o introduca, al fine di proteggere gli animali, norme unilaterali relative ai locali per i vitelli da ingrasso.

Sulla soluzione da dare

9 Nel suo stato attuale, il diritto comunitario non comprende norme specifiche in materia di protezione degli animali negli allevamenti. Ne consegue che l'esame richiesto dalla questione pregiudiziale può limitarsi alle norme generali sulla libera circolazione delle merci e sulle organizzazioni comuni dei mercati nel settore agricolo.

10 Secondo l'imputata in una delle cause principali, società Alpuro, i box attualmente in uso dei Paesi Bassi per i vitelli da ingrasso non consentono ai vitelli di giacere liberamente sul fianco e la maggior parte di tali box non sono neppure conformi alle prescrizioni di dimensioni più precise contenute nel progetto di decreto cui il giudice nazionale si richiama. La normativa olandese, benché riguardi solo la produzione di vitelli all'interno dei Paesi Bassi e non incida quindi affatto sulle importazioni nel suddetto Stato membro, ha però, sempre secondo l'imputata, effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ed è pertanto contraria all'art. 34 del Trattato. Poiché la produzione di carne di vitello nei Paesi Bassi è per il 90 % destinata all'esportazione soprattutto in altri Stati membri, l'imporre ai produttori olandesi condizioni più onerose di quelle imposte ai produttori degli altri Stati membri sarebbe necessariamente atto ad alterare il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato e non solo di quella relativa alla carne bovina, ma anche di quella dei prodotti lattiero-caseari, in quanto il latte magro costituisce un alimento essenziale dei vitelli da ingrasso. Siffatte condizioni sarebbero quindi altresì contrarie alle norme comunitarie relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché all'art. 40, n. 3, del Trattato ai sensi del quale siffatta organizzazione deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori della Comunità.

11 Per quanto riguarda l'art. 34 del Trattato, la Corte ha più volte affermato (da ultimo nella sentenza 14 luglio 1981, Oebel, causa 155/80, Racc. 1981, pag. 1993) che esso riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato. Ciò non avviene però nel caso di una disposizione che stabilisca i criteri minimi per i locali in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso, senza distinguere a seconda che gli animali o la loro carne sono destinati al mercato nazionale o all'esportazione.

12 In merito alle norme relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli, va anzitutto sottolineato che l'instaurazione di siffatta organizzazione, ai sensi dell'art. 40 del Trattato, non sottrae i produttori agricoli a qualsiasi norma nazionale diretta a scopi diversi da quelli perseguiti dall'organizzazione comune, ma che, incidendo sulle condizioni di produzione, può influire sul volume o sui costi della produzione nazionale e, quindi, sull'anda-

mento del mercato comune nel settore interessato. Il divieto di discriminazione tra i produttori della Comunità enunciato al n. 3 dell'art. 40 riguarda gli scopi perseguiti dall'organizzazione comune, non già le diverse condizioni di produzione derivanti dalle normative nazionali che hanno carattere generale e perseguono altri scopi.

13 Stando così le cose, non si può interpretare l'assenza, nei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, di norme che garantiscono la protezione degli animali negli allevamenti nel senso che essa rende inapplicabili le norme nazionali in materia in attesa che vengano adottate eventuali disposizioni comunitarie ulteriori. Siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con l'interesse che la Comunità nutre per la salute e la protezione degli animali, interesse provato, fra l'altro, dall'art. 36 del Trattato e dalla decisione del Consiglio 19 giugno 1978, n. 923, relativa alla conclusione della Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (GU n. L 323, pag. 12).

14 La presente questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che, nel suo stato attuale, il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro mantenga in vigore o introduca disposizioni unilaterali relative alle norme da osservare per predisporre i locali in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso, al fine di proteggere gli animali, ed applicate indistintamente ai vitelli destinati al mercato nazionale ed a quelli destinati all'esportazione.

Sulle spese

15 Le spese sostenute dal Governo dei Paesi Bassi, dal Governo danese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti degli imputati nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulle questioni deferitele in via pregiudiziale dal Kantongerecht di Apeldoorn con sentenza 21 maggio 1981, dichiara:

Nel suo stato attuale, il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro mantenga o introduca disposizioni unilaterali, relative alle norme da osservare per predisporre i locali in cui sono tenuti i vitelli da ingrasso, al fine di proteggere gli animali, ed applicate indistintamente ai vitelli destinati al mercato nazionale ed a quelli destinati all'esportazione.

Due Chloros Grévisse

Così deciso e pronunciato in pubblica udienza a Lussemburgo, il 1° aprile 1982.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

O. Due

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 4 MARZO 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Queste tre domande di pronunzia pregiudiziale sono state proposte dal Kantongerecht di Apeldoorn, nei Paesi Bassi. Esse riguardano, a quanto si dice, le prime imputazioni ai sensi del regio decreto olandese 8 settembre 1961 (il Mestkalverenbesluit, Staatsblad, pag. 296) relativo all'attuazione dell'art. 1

1 — Traduzione dall'inglese.