SENTENZA DELLA CORTE
DEL 6 GIUGNO 1978 [1]

# Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Macellazione degli animali»

**Causa 147/77**

Nella causa 147/77,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Cesare Maestripieri, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità d'agente, assistito dal Vice Avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi incombentile in forza dell'art. 5 del Trattato CEE e della direttiva del Consiglio 18 novembre 1974 (GU n. L 316, del 26 novembre 1974, pag. 10), relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

1 — Lingua processuale: l'italiano.

# SENTENZA

## In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

### I — Gli antefatti ed il procedimento

Al duplice scopo di evitare le disparità fra le disposizioni nazionali in materia di protezione degli animali, disparità atte a compromettere il funzionamento del mercato comune, e di prevenire, al tempo stesso, ogni trattamento crudele degli animali, il Consiglio delle Comunità adottava, il 18 novembre 1974, la direttiva 74/577 relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione.

L'art. 5 di tale direttiva dispone che:

«Gli Stati membri applicano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva al più tardi il 1° luglio 1975 e ne informano immediatamente la Commissione.»

Dopo uno scambio di corrispondenza fra la direzione generale «Agricoltura» della Commissione e le autorità italiane, il 15 dicembre 1976 la Commissione comunicava al Ministro italiano degli affari esteri di aver iniziato il procedimento contemplato dall'art. 169 del Trattato, per mancata attuazione della direttiva. A questa comunicazione faceva seguito, dopo la proroga di un mese chiesta ed ottenuta dal Governo italiano per presentare le sue osservazioni, un parere motivato notificato dalla Commissione in data 5 maggio 1977, parere nel quale la Repubblica italiana era invitata ad adottare i provvedimenti necessari entro il termine di un mese. Il 16 giugno 1977 veniva concessa una nuova proroga, fino al 6 luglio 1977. In data 20 settembre 1977 la Rappresentanza permanente dell'Italia presso le Comunità portava a conoscenza della Commissione lo «schema di disegno di legge relativo al recepimento integrale nell'ordinamento nazionale italiano della direttiva del Consiglio n. 74/577/CEE, relativa allo stordimento degli animali»; il disegno di legge era stato sottoposto all'approvazione del Senato italiano in data 20 luglio 1977.

Il 29 novembre 1977, non essendo mutata la situazione, la Commissione ha adito questa Corte.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

### II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* ha concluso che la Corte voglia:

«a) dichiarare che la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 5 del Trattato CEE e della direttiva del Consiglio del 18 novembre 1974 relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione;

b) condannare la Repubblica italiana alle spese di causa».

Il *Governo italiano* non ha presentato conclusioni formali, pur auspicando che i futuri sviluppi della situazione rendano priva di oggetto la presente causa.

III — Riassunto dei mezzi dedotti e degli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta del procedimento

La *Commissione* ricorda gli obblighi che derivano per gli Stati membri dall'art. 5 del Trattato; essa sottolinea di aver chiesto a più riprese al Governo italiano, in forza dell'art. 155, 1° trattino, informazioni che non le sono state fornite.

La Commissione insiste sul carattere vincolante delle direttive, quale risulta dall'art. 189 del Trattato e dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 26 giugno 1976, causa 52/75, Commissione/Italia, Racc. pag. 277, e 22 settembre 1976, causa 10/76, Commissione/Italia, Racc. pag. 1359).

Essa sostiene che, a tutt'oggi, la Repubblica italiana non ha ancora adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva 18 novembre 1974:

— il richiamo fatto, durante le discussioni, dalle autorità italiane al regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 (GURI n. 36 del 12 febbraio 1929) è insufficiente in quanto detto testo non obbliga a rispettare né l'esclusività del procedimento di stordimento, che può essere effettuato solo per mezzo di uno strumento meccanico, dell'elettricità o dell'anestesia con il gas, né la necessità di provocare in tal modo nell'animale uno stato di incoscienza che persista fino alla macellazione; il Governo italiano, approvando il disegno di legge attualmente pendente dinanzi al Parlamento italiano, ha del resto riconosciuto l'insufficienza delle disposizioni precedenti;

— poiché il suddetto disegno di legge non è stato ancora approvato, non è prevedibile una regolarizzazione a breve termine; d'altra parte, l'art. 3 di questo testo non traduce fedelmente quanto stabilito dall'art. 3 della direttiva, dato che ammette eventuali deroghe.

Il *Governo italiano* osserva che le finalità della direttiva in questione — sia quella di ordine economico, di cui al primo «considerando», sia quella di protezione degli animali, di cui al secondo — sono praticamente realizzate attraverso l'applicazione dell'art. 9 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 (GURI n. 36 del 12 febbraio 1929). L'inadempimento addebitato all'Italia ha quindi carattere più formale che sostanziale; è da escludere che tale inadempimento comprometta il funzionamento del mercato comune ovvero comporti necessariamente trattamenti crudeli per gli animali.

Tuttavia, per dare compiuta attuazione alla direttiva e soprattutto ai fini della certezza del diritto, il Governo italiano ha predisposto il disegno di legge n. 840, presentato al Senato della Repubblica il 20 luglio 1977.

Il Governo italiano si augura che l'approvazione del disegno di legge intervenga al più presto, in modo che si possa considerare, nel presente giudizio, cessata la materia del contendere.

La *Commissione*, nella replica, si limita a ricordare che:

— la convenuta non contesta l'inadempimento;

— la necessità di una legislazione comunitaria è dimostrata da uno studio effettuato, per conto della Commissione, dal prof. dott. G. von Mickwitz e dal sig. T. M. Leach («Darstellung der zur Betäubung vor dem Schlachten zur Zeit gebräuchlichen Methoden und ihre Beurteilung»), che mette in evidenza le condizioni spesso raccapriccianti in cui vengono

tuttora macellati gli animali nella Comunità;

— la direttiva 74/577/CEE rappresenta un primo passo al quale altri dovranno seguire; è possibile che la Comunità aderisca al progetto di convenzione elaborato in questo campo dal Consiglio d'Europa;

— l'opinione pubblica nella Comunità s'interessa alla direttiva in causa e reagisce quando le disposizioni di questa non vengono rispettate (così ha scritto, lamentando infrazioni avvenute in un altro Stato membro, la «Compassion in World Farming») e le «assurances Balfour», in vigore nel Regno Unito dal 1957, contemplavano già il divieto di esportare animali verso gli Stati che non si impegnassero a rispettare, tra l'altro, l'obbligo di stordire gli animali prima della macellazione;

— la Commissione si augura che, nelle more del procedimento in corso, il Parlamento italiano possa approvare il disegno di legge presentatogli dal Governo, sì da togliere ogni ragion d'essere al presente giudizio.

Nella controreplica, il *Governo italiano* riprende gli argomenti svolti nel controricorso, insistendo sul carattere puramente formale dell'inadempimento che gli viene addebitato. Esso sottolinea che il regio decreto del 1928 non vieta, anche se non lo impone, lo stordimento degli animali prima della macellazione.

Il ritardo nell'iter legislativo, dovuto alla crisi di governo, ha finora impedito l'approvazione del disegno di legge n. 840; la sospensione del presente procedimento e la fissazione della fase orale per una udienza di fine giugno o luglio permetterebbero di constatare che, nel presente giudizio, è cessata la materia del contendere, in seguito all'approvazione del disegno stesso da parte del Parlamento.

## IV — La fase orale del procedimento

Le parti sono comparse all'udienza del 10 maggio 1978.

La *ricorrente* ha sviluppato gli argomenti già addotti nel corso della fase scritta ed ha insistito sui seguenti punti:

— il regio decreto del 1928 non vieta, ma neppure impone lo stordimento degli animali prima della macellazione, che la direttiva ha invece lo scopo di rendere obbligatorio;

— la relazione sull'inchiesta effettuata dal prof. von Mickwitz e dal consigliere Leach (relazione prodotta in udienza) prova la necessità dell'intervento comunitario, dati i metodi raccapriccianti usati in taluni macelli della Comunità;

— la Commissione aveva ritenuto sufficiente basare la direttiva su una norma speciale (art. 43 del Trattato CEE), cui il Consiglio ha ritenuto opportuno aggiungere, come fondamento giuridico del provvedimento in questione, una norma di carattere generale (art. 100), che richiede l'unanimità dei membri dello stesso Consiglio;

— il caso di specie offre un esempio delle difficoltà che la Commissione incontra nel controllo sull'applicazione delle direttive, dal momento che gli Stati membri non collaborano più attivamente per tenerla informata al riguardo.

La Commissione auspica infine che venga unificata la formula del dispositivo delle sentenze emesse dalla Corte, ai sensi dell'art. 169, in materia di inosservanza delle direttive.

La *convenuta* ha prodotto in causa copia del decreto del Presidente della Repubblica italiana 10 agosto 1972, col quale viene approvato un regolamento che rende obbligatorio lo stordimento,

prima della macellazione, dei volatili, dei conigli e della selvaggina. Questo testo proverebbe che, nell'ambito del regio decreto del 1928, lo stordimento può essere reso obbligatorio. L'analogo disegno di legge riguardante le specie animali cui si riferisce la direttiva non avrebbe potuto essere approvato fino a questo momento a causa della crisi di governo.

Rispondendo alla domanda rivoltale dalla Corte, la convenuta ha precisato ch'essa non chiede la reiezione del ricorso.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'11 maggio 1978.

## In diritto

1 Basandosi sull'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, la Commissione ha proposto un ricorso, pervenuto in cancelleria il 6 dicembre 1977, inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana, non adottando, nei termini stabiliti, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 18 novembre 1974, n. 74/577 (GU n. L 316, pag. 19), è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 5 del Trattato e dalla suddetta direttiva.

2 Il Consiglio, nell'esaminare le disposizioni nazionali in materia di protezione degli animali, rilevava ch'esse presentavano disparità atte a compromettere direttamente il funzionamento del mercato comune, in quanto gli oneri derivanti da tali disposizioni erano variabili a seconda degli Stati;

3 inoltre, al Consiglio sembrava opportuno intraprendere a livello comunitario un'azione volta a risparmiare, in generale, qualsiasi trattamento crudele agli animali, ed auspicabile, in una prima fase, orientare tale iniziativa verso le condizioni atte ad evitare sofferenze agli animali in occasione della macellazione;

4 per questi motivi, la direttiva mira a generalizzare la pratica dello stordimento degli animali con un metodo in cui intervenga uno strumento meccanico, l'elettricità o l'anestesia con il gas ed impone agli Stati membri di mettere in vigore tali disposizioni entro il 1° luglio 1975.

5 In forza dell'art. 155, primo paragrafo, del Trattato, la Commissione invitava più volte — e precisamente il 12 gennaio, il 31 marzo, il 2 novembre e il 15 dicembre 1976 — il Governo italiano a comunicarle i dati e i provvedimenti relativi alla ricezione delle norme comunitarie di cui trattasi nell'ordinamento nazionale; il 5 maggio 1977, essa emetteva il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato.

6 Senza sostenere che il ricorso della Commissione sia infondato, il Governo italiano ha fatto valere che le finalità della direttiva n. 74/577 — sia quella di ordine economico, sia quella di protezione degli animali — sono realizzabili attraverso l'applicazione dell'art. 9 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 (GURI n. 36 del 12 febbraio 1929), il quale contempla metodi atti a provocare la morte degli animali il più rapidamente possibile;

7 tuttavia, per perfezionare i procedimenti applicati e renderli conformi alle disposizioni della direttiva n. 74/577, il Governo italiano ha presentato al Senato della Repubblica, il 20 luglio 1977, il disegno di legge n. 840, che non è ancora divenuto legge dello Stato;

8 ne consegue che, non avendo messo in vigore nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva n. 74/577 relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato.

## Sulle spese

9 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda;

10 la convenuta è rimasta soccombente;

11 le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Non avendo messo in vigore nel termine stabilito le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 novembre 1974, n. 74/577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione, la Repubblica italiana è venuta meno ad un obbligo impostole dal Trattato.**

2° **La convenuta è condannata alle spese.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 giugno 1978.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'11 MAGGIO 1978 [1]

*Signor presidente*
*signori giudici,*

Con direttiva 18 novembre 1974, n. 577, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione (GU 26 novembre 1974, n. L 316, pag. 10), il Consiglio ha disposto che gli Stati membri provvedano «affinché per la macellazione degli animali delle specie bovina, ovina, suina e caprina e i solipedi vengano adottate misure atte ad assicurare che lo stordimento abbia luogo immediatamente prima della macellazione, secondo procedimenti

1 — Traduzione dal tedesco.