CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 7 febbraio 2002 [1]

I — Introduzione

1. In questa procedura d'infrazione la Commissione chiede alla Corte di stabilire se la Francia abbia attuato in maniera incompleta ed errata la direttiva del Consiglio 24 novembre 1986, 86/609/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici [2] (in prosieguo: la «direttiva»).

2. Ai sensi dell'art. 1 la direttiva è volta a garantire che vengano ravvicinate le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili negli Stati membri in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, in modo da evitare che vengano compromessi l'instaurazione ed il funzionamento del mercato comune. La direttiva prevede, a tenore dei suoi 'considerando', che il numero degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici sia ridotto ad un minimo, che tali animali vengano adeguatamente accuditi e che non vengano loro inflitti inutilmente dolori, sofferenze, angoscia o danni durevoli. In particolare devono essere evitate inutili ripetizioni di esperimenti sugli animali.

3. Conformemente all'art. 25 della direttiva gli Stati membri dovevano aver adottato entro il 24 novembre 1989 le misure necessarie per adempiere gli obblighi posti dalla direttiva stessa.

II — Procedimento

4. L'8 dicembre 1989 le autorità francesi hanno comunicato alla Commissione una serie di misure volte alla trasposizione della direttiva. In particolare le misure notificate riguardavano il decreto n. 87-848 del 19 ottobre 1987 [3] e tre decisioni interministeriali del 19 aprile 1988, ugualmente volte all'esecuzione del decreto n. 87-848. Il 24 aprile 1998 la Commissione ha inviato al governo francese una lettera di

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 358, pag. 1.

3 — Décret n. 87-848 du 19 octobre 1987 pris pour l'application de l'article 454 du code pénal et du troisième alinéa de l'article 276 du code rural et relatif aux expériences pratiquées sur les animaux, JORF del 20 ottobre 1987 (decreto del 19 ottobre 1987, n. 87-848, concernente l'applicazione dell'art. 454 del codice penale e del terzo comma dell'art. 276 del code rural e concernente gli esperimenti su animali).

diffida, senza ottenere alcuna reazione. Successivamente, il 18 dicembre 1998 la Commissione ha emanato il parere motivato col quale chiedeva al governo francese di metterla al corrente entro due mesi delle misure da adottarsi. Il ricorso è stato registrato presso la cancelleria della Corte il 19 aprile 1999.

5. La Commissione adduce sei censure concernenti l'omessa o l'incompleta trasposizione di una serie di disposizioni della direttiva. Queste riguardano la scelta delle specie animali e degli esperimenti, la rimessa in libertà degli animali sottoposti ad esperimenti, la procedura di comunicazione degli esperimenti, la marchiatura degli animali nonché il mutuo riconoscimento dei risultati di esperimenti effettuati nel territorio degli Stati membri.

6. La Commissione conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica francese, recependo in maniera incompleta ed errata la direttiva del Consiglio 24 novembre 1986, 86/609/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, ed in particolare gli artt. 4, 7, 11, 12, 18 e 22, non ha adempiuto gli obblighi che le derivano ai sensi della direttiva e del Trattato CE;

— condannare la Repubblica francese al pagamento delle spese processuali.

7. La Repubblica francese chiede alla Corte di tener conto delle norme nazionali imperative concernenti gli esperimenti su animali.

8. Nei mesi di agosto e settembre 2001 il governo francese ha messo al corrente la Commissione e la Corte della pubblicazione di un decreto [4] e di una decisione [5] tramite i quali, a suo parere, la normativa francese è stata resa conforme alla direttiva.

9. Il 25 ottobre 2001 ha avuto luogo una discussione orale in cui erano rappresentati il governo francese e la Commissione. Durante questa discussione la Commissione ha dichiarato di non rinunciare al ricorso.

4 — Decreto n. 2001-464 del 29 maggio 2001 di modifica del decreto n. 87-848 del 19 ottobre 1987, JORF del 31 maggio 2001.

5 — Decisione del 20 giugno 2001 concernente le buone pratiche di laboratorio per farmaci veterinari, JORF del 4 luglio 2001.

10. Secondo una consolidata giurisprudenza, il sussistere di un'infrazione deve essere dichiarato in base alla situazione in cui lo Stato membro si trovava allo scadere del termine fissato nel parere motivato, e la Corte non può tener conto di modifiche intervenute successivamente, neanche se dopo il decorso del termine fissato nel parere motivato la violazione è stata eliminata [6]. Il parere motivato è stato notificato in casu il 18 dicembre 1998. Pertanto il giudizio sulla sussistenza dell'asserita infrazione deve essere reso in base alla situazione vigente il 18 febbraio 1999. Il decreto del 29 maggio 2001 segnalato dal governo francese e la decisione del 20 giugno 2001 non possono essere presi in considerazione.

III — Le censure della Commissione e la loro valutazione

A — Prima censura: omessa trasposizione dell'art. 4

11. L'art. 4 della direttiva dispone:

«Ogni Stato membro provvede a vietare gli esperimenti su animali che, ai sensi dell'appendice I della convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatica minacciate di estinzione e dell'allegato C I del regolamento (CEE) n. 3626/82, sono considerati appartenere a specie minacciate, salvo che detti esperimenti siano conformi al regolamento citato e obiettivo dell'esperimento sia:

— la ricerca ai fini della conservazione delle specie di cui trattasi, ovvero

— verifiche medico-biologiche essenziali, allorché la specie di cui trattasi si riveli, eccezionalmente, la sola adatta a tale scopo».

12. La Commissione asserisce che la Repubblica francese ha mancato di vietare gli esperimenti nei quali vengono utilizzate specie animali minacciate di estinzione ai sensi di detta disposizione.

6 — Si veda, ad esempio, sentenza 14 giugno 2001, causa C-207/00, Commissione/Repubblica italiana (Racc. pag. I-4571, punti 27 e 28).

13. Il governo francese si richiama specificamente all'art. 7 del decreto n. 87-848, che dispone che possono essere utilizzate a fini sperimentali tutte le specie animali, con riserva per le limitazioni poste a causa della regolamentazione applicabile in materia di specie protette. Secondo il governo francese, ai sensi del decreto n. 87-848 ogni esperimento su animali deve essere autorizzato in modo generale o specifico, e le autorità nazionali competenti tengono conto, per ogni richiesta di autorizzazione, del divieto di cui all'art. 4 della direttiva. Le specie animali in questione sarebbero solo raramente allevate e catturate in Francia, mentre per le specie provenienti da paesi terzi le autorità competenti ad autorizzarne l'importazione si baserebbero sui requisiti degli artt. 4 e 8 del regolamento (CE) del Consiglio 9 dicembre 1996, n. 338, relativo alla protezione di specie delle flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio [7].

14. Com'è noto, l'art. 249 CE non richiede necessariamente un'attuazione letterale e formale delle direttive e un contesto giuridico generale può essere sufficiente per recepire effettivamente e completamente una direttiva nell'ordinamento nazionale. Ogni Stato membro deve tuttavia dare attuazione alle direttive in maniera totalmente rispondente ai requisiti di chiarezza e certezza del diritto posti dal legislatore comunitario. A tale scopo, le disposizioni delle direttive devono essere attuate con efficacia assolutamente imperativa e con la specificità, la precisione e la chiarezza richieste. Una pratica meramente amministrativa, che può essere liberamente modificata dalle autorità e che non è sufficientemente conosciuta, non può perciò essere considerata una corretta attuazione degli obblighi che ai sensi dell'art. 249 CE gravano sugli Stati membri, cui le direttive sono rivolte [8].

15. Alla luce di questa consolidata giurisprudenza, condivido l'opinione della Commissione secondo la quale le disposizioni e procedure citate dal governo francese non garantiscono la completa applicazione nel diritto interno dell'art. 4 della direttiva. L'art. 7 del decreto n. 87-848 contiene un riferimento generale alle limitazioni previste dalla legislazione e dalla regolamentazione che riguardano specie animali protette. Un siffatto riferimento generale non è sufficiente per il recepimento della direttiva. Né questa, né alcuna altra disposizione nazionale prevede un divieto specifico ed assoluto di utilizzare, a fini sperimentali, specie animali protette, a meno che siano soddisfatte le condizioni di cui all'art. 4 della direttiva. È per di più priva di senso l'argomentazione secondo la quale le autorità competenti tengono conto, per ogni richiesta di autorizzazione, dei requisiti della direttiva. Si tratta di una

7 — GU 1997, L 61, pag. 1.

8 — Si veda ad esempio sentenza 18 ottobre 2001, causa C-354/99, Commissione/Irlanda (non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 27 e 28).

pratica meramente amministrativa, che non è sufficiente per attuare adeguatamente il divieto di cui all'art. 4.

17. Il governo francese ha sostenuto che la legislazione nazionale prevede l'obbligo di presentare un'istanza amministrativa contenente la richiesta di autorizzazione dell'esperimento. Le autorità nazionali competenti sono quindi tenute ad esaminare e valutare questa richiesta alla luce dell'art. 7, n. 3, della direttiva.

B — Seconda censura: incompleta trasposizione dell'art. 7, n. 3

18. Anche su questo punto concordo con la Commissione sul fatto che una tale procedura non è sufficiente per un recepimento assoluto e vincolante. Nella legislazione nazionale manca una regolamentazione in cui siano riprodotte specificamente, precisamente e chiaramente le condizioni di cui all'art. 7, n. 3, concernenti la scelta delle specie animali e degli esperimenti e che faccia da guida per le autorità competenti nella concessione dell'autorizzazione per gli esperimenti indispensabili su animali. Il governo francese si richiama in sostanza a una pratica amministrativa. Il fatto che pratiche di questo tipo siano insufficienti è già stato asserito nella valutazione della prima censura.

16. L'art. 7, n. 3, della direttiva concerne la scelta degli animali da sottoporre a sperimentazione e dei metodi, e dispone:

«Quando un esperimento è indispensabile, si deve procedere ad un esame attento delle specie e la scelta deve essere eventualmente motivata innanzi all'autorità. Nello scegliere tra esperimenti diversi, devono essere preferiti quelli che richiedono il minor numero di animali, implicano animali con il più basso sviluppo neurologico, causano meno dolore, sofferenza, angoscia o danni durevoli e offrono le maggiori probabilità di risultati soddisfacenti. È possibile effettuare esperimenti su animali prelevati dall'ambiente naturale soltanto se gli esperimenti su altri animali non rispondono agli scopi dell'esperimento».

C — Terza censura: omessa attuazione dell'art. 11

19. L'art. 11 della direttiva dispone:

«A prescindere dalle altre disposizioni della presente direttiva, ove lo rendano necessa-

rio i fini legittimi dell'esperimento, l'autorità può consentire che l'animale sia rimesso in libertà, purché abbia la certezza che è stato fatto il possibile per la salvaguardia del benessere di questo, qualora il suo stato di salute lo permetta e non vi sia pericolo per la sanità pubblica e l'ambiente».

20. Il governo francese si è richiamato, per l'attuazione dell'art. 11 della direttiva, all'art. 2, lett. b), del decreto n. 87-848. Conformemente a questa disposizione non vengono considerate esperimenti ai sensi del decreto le osservazioni di animali in condizioni che non comportino alcuna sofferenza.

21. Esso ha inoltre argomentato che la rimessa in libertà degli animali è immaginabile soltanto per animali che siano precedentemente stati prelevati dall'ambiente naturale. Prelevamenti siffatti si verificherebbero solo raramente. Gli animali che in Francia vengono utilizzati a fini sperimentali provengono dall'allevamento e da scambi intracomunitari o da importazioni, mentre l'utilizzazione a fini scientifici di animali selvatici viene rigorosamente controllata dalle autorità francesi. Per animali che in precedenza sono stati prelevati dall'ambiente naturale, l'art. 13-II della legge n. 76-629 del 10 luglio 1976 vieta penalmente l'abbandono volontario di animali domestici o di animali (selvatici) addomesticati che siano stati catturati, ad eccezione di animali destinati al ripopolamento. Il governo francese ha inoltre sostenuto che ai sensi del code rural la cattura e il trasporto di animali selvatici e delle specie protette sono sottoposti in ogni caso ad autorizzazione amministrativa.

22. Secondo la Commissione l'art. 2, lett. b), del decreto n. 87-848 non può essere considerato una corretta attuazione dell'art. 11 della direttiva. La rimessa in libertà dell'animale sottoposto ad esperimenti ai sensi della direttiva non è comunque assoggettata a norme imperative. La Commissione ritiene insoddisfacente la risposta del governo francese, secondo la quale in Francia il reinserimento nel suo «habitat» di un animale sottoposto ad esperimenti non si verifica, o si verifica raramente. L'art. 11 obbliga gli Stati membri ad adottare disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in base alle quali l'autorità competente può rilasciare l'autorizzazione per la rimessa in libertà dell'animale utilizzato a fini sperimentali qualora siano soddisfatte le condizioni ivi citate. Nella regolamentazione francese in questione mancano le condizioni di cui all'art. 11.

23. Infine, la Commissione ha argomentato che il concetto di rimessa in libertà ai sensi

dell'art. 11 non è limitato semplicemente al reinserimento degli animali nel loro ambiente naturale. Alla luce dell'ampia definizione del concetto di «esperimento», la rimessa in libertà può essere interpretata come il non utilizzare più l'animale a fini sperimentali, e vi si può ricomprendere per esempio anche la restituzione al suo proprietario originario di un animale sottoposto ad esperimenti.

D — Quarta censura: omessa trasposizione dell'art. 12, n. 2

25. L'art. 12, n. 2, dispone:

«Allorché si prevede di sottoporre un animale ad un esperimento che comporta o rischia di comportare per questo un forte dolore che potrebbe protrarsi, l'esperimento deve essere specificamente dichiarato e giustificato presso l'autorità o da questa espressamente autorizzato. L'autorità promuoverà un'azione giudiziaria o amministrativa se non le risulta che l'esperimento sia abbastanza importante per i bisogni essenziali dell'uomo o degli animali».

24. L'art. 11 della direttiva è volto a proteggere l'animale da laboratorio anche dopo che è stato utilizzato a fini sperimentali, ponendo una serie di condizioni alla rimessa in libertà dell'animale in questione. L'autorità competente è tenuta a rilasciare l'autorizzazione per la rimessa in libertà e deve quindi verificare in ogni caso concreto se siano soddisfatti i requisiti per la rimessa in libertà citati in questa disposizione. È pertanto evidente che le condizioni menzionate all'art. 11 devono essere individuabili nella legislazione nazionale. Dal momento che, allo scadere del termine fissato nel parere motivato, nell'ordinamento francese ciò non si verificava, già per tale ragione è fondata la censura della Commissione. L'argomentazione del governo francese che si può parlare di rimessa in libertà solamente qualora gli animali sottoposti ad esperimenti siano stati prelevati dall'ambiente naturale a mio parere non è convincente. In nessuna parte della direttiva viene tracciata questa distinzione e, come ha sostenuto la Commissione, è concepibile che gli animali, dopo la conclusione dell'esperimento, ritornino in un ambiente diverso da quello naturale.

26. La Commissione constata che la Repubblica francese non ha introdotto alcuna regolamentazione che assoggetti gli esperimenti cui fa riferimento questa disposizione al prescritto controllo da parte dell'autorità competente. Il governo francese non lo ha negato. La censura della Commissione deve quindi essere accolta.

E — Quinta censura: incompleta trasposizione dell'art. 18, nn. 1 e 3

27. L'art. 18 recita:

«1. Ogni cane, gatto o primate non umano che vive in uno stabilimento d'allevamento, fornitore o utilizzatore deve essere dotato, prima dello svezzamento, di un marchio di identificazione individuale nel modo meno doloroso possibile, salvo le eccezioni di cui al paragrafo 3.

(...)

3. Per i cani, i gatti o i primati non umani non ancora svezzati che vengono trasferiti da uno stabilimento di cui al paragrafo 1 ad un altro, che non sia stato possibile contrassegnare in anticipo, lo stabilimento di destinazione dovrà conservare sino alla marchiatura una documentazione contenente informazioni esaurienti, in particolare l'identità della madre.

(...)».

28. Nella procedura precontenziosa il governo francese ha fatto riferimento a svariate disposizioni che impongono agli stabilimenti che eseguono esperimenti di registrare la provenienza e l'identificazione degli animali tenuti in loco, come pure di contrassegnare questi animali. Si tratta degli artt. 9, 25 e 26 del decreto n. 87-848, di una decisione del 1988 riguardante le condizioni per il riconoscimento, la programmazione ed il funzionamento degli stabilimenti per gli esperimenti su animali, del code rural e di una decisione del 25 ottobre 1995, modificata il 26 ottobre 1996.

29. La Commissione non nega che le norme in questione attuino obblighi discendenti dall'art. 18 della direttiva. A suo parere tali disposizioni non sono tuttavia sufficienti per un completo recepimento dell'art. 18, nn. 1 e 3. In particolare, non vi è previsto nulla in merito alla marchiatura degli animali non svezzati, mentre ciò viene richiesto dall'art. 18, n. 1. La marchiatura di cani e gatti è disciplinata da norme generali che non sono esclusivamente rivolte agli esperimenti su animali e non rendono obbligatoria la marchiatura prima dello svezzamento. Le norme non fanno poi alcun riferimento a primati non umani.

Inoltre, secondo la Commissione, non si tiene pienamente conto della deroga di cui all'art. 18, n. 3, in base alla quale un animale non svezzato può venir contrassegnato in un momento successivo. Nessuna disposizione prevede una registrazione provvisoria fino al momento in cui abbia avuto luogo la marchiatura.

30. A tale riguardo il governo francese si è limitato, nel controricorso, a rinviare a un progettato adeguamento della normativa nazionale, al fine della completa attuazione dell'art. 18 della direttiva. Anche questa censura deve quindi essere accolta.

F — Sesta censura: omessa trasposizione dell'art. 22, n. 1

31. L'art. 22, n. 1, della direttiva dispone:

«Per evitare inutili ripetizioni degli esperimenti destinati ad ottemperare a disposizioni legislative nazionali o comunitarie relative alla salute od alla sicurezza, gli Stati membri riconoscono per quanto è possibile la validità dei dati risultanti dagli esperimenti eseguiti nel territorio di un altro Stato membro, a meno che non siano necessarie ulteriori prove per proteggere la pubblica salute e la sicurezza».

32. Nella fase precontenziosa il governo francese ha rinviato all'art. R. 5118 della legge sulla sanità pubblica (code de la santé publique), secondo il quale il ministro determina le regole ed i metodi per gli esperimenti farmacologici e in base al quale gli esperimenti devono essere eseguiti in sintonia con le «buone pratiche» («bonnes pratiques de laboratoire»).

33. La Commissione ha sostenuto, secondo me a buon diritto, che una siffatta disposizione generale non può comportare l'attuazione dell'art. 22, n. 1, della direttiva. Quest'ultima disposizione è infatti volta ad evitare, attraverso il riconoscimento della validità di esperimenti eseguiti altrove, il verificarsi di ripetizioni degli esperimenti destinati ad ottemperare a disposizioni legislative nazionali o comunitarie. La censura è quindi senz'altro fondata. Il governo francese si è richiamato, nella propria difesa ed in udienza, a decisioni adottate dopo il 18 febbraio 1999 e volte all'attuazione dell'art. 22, n. 1. Tuttavia, come si è già affermato, la Corte non può tener conto di modifiche intervenute dopo questa data.

IV — Conclusione

34. Alla luce di quanto sopra, suggerisco alla Corte:

— di dichiarare che la Repubblica francese, recependo in maniera incompleta ed errata la direttiva del Consiglio 24 novembre 1986, 86/609/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, ed in particolare gli artt. 4, 7, 11, 12, 18 e 22, non ha adempiuto gli obblighi che le derivano ai sensi della direttiva e del Trattato CE;

— di condannare la Repubblica francese al pagamento delle spese processuali.