CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

8 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La High Court of Justice, adita nell'ambito di un ricorso avverso il regolamento che recepisce nell'ordinamento britannico la direttiva del Consiglio 7 marzo 1988, 88/146/CEE, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali [1], ci ha sottoposto sette questioni circa la validità della detta direttiva.

2. Prima di passare in rassegna tali questioni, il cui testo integrale può leggersi nella relazione d'udienza, vorrei ricordare che la direttiva 88/146 si colloca nella scia della direttiva 31 luglio 1981, 81/602/CEE [2].

3. Mentre l'art. 2 di quest'ultima direttiva vietava, in linea di principio, la somministrazione agli animali da azienda, con qualsiasi mezzo, di sostanze ad azione tireostatica e di sostanze ad azione estrogena, androgena o gestagene, il suo art. 5 consentiva che restassero in vigore, fino all'adozione da parte del Consiglio di un'ulteriore decisione, le normative nazionali che autorizzavano la somministrazione di estradiolo 176, progesterone, testosterone, trembolone e zeranolo a scopo d'ingrasso.

4. L'art. 2 della direttiva 88/146 stabilisce invece che gli Stati membri non possono più autorizzare nessuna deroga all'art. 2 della direttiva 81/602. Tuttavia, a scopo terapeutico, può essere autorizzata la somministrazione di estradiolo 176, di testosterone e di progesterone. L'uso dei cinque ormoni a scopo d'ingrasso, quindi, è ormai vietato. Il trembolone e lo zeranolo non possono più essere somministrati neppure a scopo terapeutico.

5. La motivazione della direttiva 88/146 è la seguente. Il Consiglio ha fatto innanzitutto due constatazioni, e cioè:

— la somministrazione di talune sostanze ad azione ormonica ad animali da azienda è attualmente disciplinata in maniera differente negli Stati membri a causa di valutazioni divergenti delle conseguenze della loro somministrazione sulla salute umana;

— tale divergenza dà luogo ad una distorsione delle condizioni di concorrenza tra produzioni che sono oggetto di organizzazioni comuni di mercato ed a rilevanti ostacoli per gli scambi intracomunitari.

6. Da tali constatazioni il Consiglio ha tratto una prima conclusione, e cioè che era

* Lingua processuale: il francese.

1 — GU L 70, pag. 16.

2 — Direttiva del Consiglio concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU L 222, pag. 32).

« pertanto necessario porre fine a tali distorsioni ed a tali ostacoli, garantendo nel contempo a tutti i consumatori condizioni di approvvigionamento dei prodotti in questione che siano sensibilmente identiche e fornendo loro un prodotto che risponda più adeguatamente alle loro preoccupazioni ed alle loro aspettative; le possibilità di smaltimento dei prodotti in questione non possono che beneficiarne ».

Il Consiglio ha quindi concluso che era opportuno

« vietare l'utilizzazione delle sostanze ormoniche per l'ingrasso ».

7. Si ricordi altresì che la direttiva di cui trattasi è identica alla direttiva 85/649/CEE [3], che la Corte ha annullato con sentenza 23 febbraio 1988 in quanto era stata adottata in violazione del regolamento interno del Consiglio [4]. Talune delle questioni poste dal giudice a quo fanno allusione a punti su cui la Corte si è già pronunciata nella menzionata sentenza. Le altre riguardano invece problemi allora non risolti dalla Corte. Per chiarezza, analizzerò le sette questioni nell'ordine, anche se le prime cinque sono connesse tra loro e taluni argomenti essenzialmente identici sono stati dedotti più volte.

Sulla violazione del principio della certezza del diritto

8. A rigor di termini, la nozione di « certezza del diritto » rispecchia l'idea che non devono sussistere dubbi quanto al diritto che si applica in un dato momento in una materia determinata né, pertanto, quanto alla liceità od illiceità di taluni atti o comportamenti.

9. Tuttavia, considerate le delucidazioni del giudice a quo e le osservazioni dei ricorrenti nella causa principale, è chiaro che i termini « certezza del diritto » non assumono tale significato nell'ambito della questione in esame.

10. Come osserva il governo britannico, con la prima questione si intende difatti appurare se possa ritenersi valido un provvedimento che viene presentato come basato sull'esistenza di valutazioni divergenti da parte degli Stati membri e sulle preoccupazioni ed attese dei consumatori, senza però che siano fornite prove scientifiche valide a sostegno di tali valutazioni e preoccupazioni. Per i ricorrenti nella causa principale e per il governo britannico la soluzione di tale questione dev'essere negativa. A giudizio del governo britannico l'illegittimità è però determinata più da una lesione del principio del legittimo affidamento che da una violazione del principio della certezza del diritto. I produttori, distributori ed utilizzatori della sostanze oggetto della controversa direttiva erano, secondo il Regno Unito, legittimati ad aspettarsi che non fosse vietato somministrare tali sostanze a scopo non terapeutico, fatta salva l'ipotesi di un divieto basato su prove scientifiche attestanti che esse non fossero sufficientemente innocue e di qualità ed efficacia adeguate (v. i punti 9-11 delle osservazioni del governo del Regno Unito). Cosa pensare?

11. Ritengo emerga chiaramente dal contesto e dalla motivazione della direttiva nel

3 — Direttiva del Consiglio concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 382, pag. 228).

4 — Sentenza 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio (causa 68/86, Racc. pag. 855).

loro complesso che, al momento dell'adozione della direttiva, il Consiglio si trovava di fronte ad una di quelle complesse situazioni economiche e politiche in cui la Corte gli riconosce tradizionalmente un ampio potere discrezionale.

12. Si rammenti che, nella sentenza Roquette 29 ottobre 1980[5], avete rilevato che:

« allorché l'attuazione della politica agricola della Comunità implica, da parte del Consiglio, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che il Consiglio può eventualmente fondarsi su accertamenti globali. Il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale ».

13. Nella sentenza Stölting[6], avete considerato, quanto ad una divergenza d'opinioni riguardante più in particolare « l'opportunità e l'efficacia » di un provvedimento adottato dal Consiglio, che,

« benché la manifesta inadeguatezza d'un provvedimento allo scopo che la competente istituzione cerca di conseguire possa inficiarne la legittimità, va cionondimeno riconosciuto al Consiglio un potere discrezionale in questa materia che corrisponde alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 gli impongono ».

Nella sentenza Schräder, siete stati ancor più categorici dichiarando, dopo aver ricordato anche le responsabilità politiche del legislatore comunitario, che

« di conseguenza *solo* il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento » (sentenza 11 luglio 1989, punto 22 della motivazione, causa 265/87, Racc. pag. 2237).

14. Nel caso di specie il Consiglio doveva esercitare il proprio potere discrezionale ed assumere le proprie responsabilità politiche a fronte della situazione seguente.

15. Da un canto, v'erano le opinioni scientifiche che avevano in un primo tempo indotto la Commissione a dichiarare, nel settimo « considerando » della sua proposta iniziale[7], che

« Si è constatato, sul piano scientifico, che l'impiego di estradiolo 176, del testosterone, del progesterone e dei loro derivati che si trasformano facilmente per idrolisi nel composto progenitore dopo essere stati assorbiti dal punto di applicazione, non presenta alcun effetto nocivo per la salute del consumatore e non nuoce a quest'ultimo alterando le caratteristiche della carne, purché avvenga secondo condizioni appropriate ».

5 — Sentenza 29 ottobre 1980, Roquette Frères/Consiglio, punto 25 della motivazione (causa 138/79, Racc. pag. 3333, in particolare pag. 3358).

6 — Sentenza 21 febbraio 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg Jonas, punto 7 della motivazione (causa 138/78, Racc. pag. 713, in particolare pag. 722).

7 — GU 1984 C 170, pag. 4.

Per un'autorizzazione almeno di queste ultime tre sostanze militavano altresì le reazioni negative avutesi nei paesi terzi esportatori di carni all'idea che la Comunità potesse chiudere le frontiere alle carni di animali trattati con gli ormoni.

Nel corso del presente procedimento, il Consiglio ha fatto presente di temere che, qualora tali norme non fossero rispettate o fossero usati quantitativi eccessivi, gli ormoni potessero avere conseguenze negative per i consumatori. Esso ha altresì evidenziato che qualunque parere scientifico viene emesso con la riserva: « allo stato attuale delle conoscenze ».

16. D'altro canto, però, venivano addotti vari argomenti a sostegno del divieto delle cinque sostanze.

I ricorrenti hanno ribattuto che la stessa considerazione vale per qualunque medicinale. A mio parere, v'è però una differenza rilevantissima tra l'uso di un medicinale a scopi terapeutici e il suo uso massiccio per accelerare la crescita degli animali.

a) La maggior parte degli Stati membri, che aveva da tempo proibito l'uso di tutte le sostanze ormoniche, continuava a non essere convinta della loro innocuità. I governi spagnolo e italiano hanno confermato nel corso del presente procedimento che questo è ancor oggi il loro punto di vista. La stessa Commissione aveva corredato la sua proposta iniziale nel senso dell'autorizzazione delle tre sostanze di condizioni molto precise, e cioè che gli Stati membri dovevano vigilare affinché le sostanze in esame:

b) All'atto dell'adozione della direttiva di cui è causa, cioè quella del 7 marzo 1988, il Consiglio aveva peraltro presente la vostra menzionata sentenza 23 febbraio 1988, « ormoni ». Ai punti 34 e 35 della motivazione di questa sentenza vi siete pronunciati in merito alla portata della « relazione sull'esperienza acquisita e sull'evoluzione scientifica, corredata eventualmente di proposte che tengano conto di tale evoluzione » e che l'art. 8 della direttiva 81/602 imponeva alla Commissione di presentare al Consiglio. Avete dichiarato che

— venissero somministrate agli animali da azienda solo mediante impianti nelle parti dell'animale che si eliminano durante la macellazione;

— venissero somministrate ad animali identificati al momento dell'impianto e che non potessero essere macellati prima della scadenza del tempo di attesa stabilito ai sensi dell'art. 3, lett. a);

— fossero somministrate da un veterinario.

« l'art. 8 imponeva tale obbligo soltanto alla Commissione, la quale era tenuta a far predisporre la relazione e a tenerne conto, se del caso, nelle sue proposte. Il Consiglio non era tenuto quindi a far riferimento a tali precedenti ».

In altri termini, il Consiglio non era tenuto ad autorizzare l'uso delle cinque sostanze ormoniche a fini d'ingrasso anche qualora la

detta relazione scientifica ne avesse dichiarato l'innocuità.

Inoltre, la Commissione ha modificato la sua proposta iniziale nel senso del divieto di tutte le sostanze ormoniche.

c) Al Consiglio venne sottoposta una risoluzione del Parlamento europeo che era diametralmente opposta alla proposta iniziale della Commissione. Come si vedrà in prosieguo, il parere del Parlamento, adottato l'11 ottobre 1985, doveva essere ritenuto ancora valido nel marzo 1988. Il Parlamento sosteneva che:

« Le informazioni scientifiche in merito a tali sostanze sono lungi dall'essere complete (...) esistono pertanto notevoli incertezze in merito all'opportunità del loro uso e alle loro conseguenze sulla salute umana (...) l'incertezza che ne deriva circa la sicurezza di queste sostanze ha avuto conseguenze negative sulla fiducia dei consumatori (...) le reazioni delle organizzazioni di consumatori degli Stati membri hanno dimostrato che tali organizzazioni rifiutano l'impiego degli ormoni nella produzione di carne »[8].

Il Comitato economico e sociale confermò tale punto di vista dichiarando che:

« i rappresentanti dei consumatori e dei lavoratori si sono pronunciati già da tempo contro l'impiego di tutti gli anabolizzanti per l'ingrasso degli animali »[9].

d) Al Consiglio si faceva quindi presente l'opinione delle organizzazioni di consumatori. Ebbene, è pacifico che in molti paesi della Comunità tali organizzazioni avevano promosso campagne che comportavano persino appelli per il boicottaggio delle carni agli ormoni. Peraltro la Commissione ha detto all'udienza che in passato il consumo di carne era diminuito per due volte a causa di tali campagne. Così stando le cose, il Consiglio non ha certo commesso un errore manifesto rilevando che la carne ottenuta senza uso di ormoni era più rispondente alle preoccupazioni ed alle attese dei consumatori e che le possibilità di smercio della carne potevano solo esserne incrementate.

Peraltro, in larga misura, le dette campagne non si basavano unicamente su timori circa la nocività degli ormoni, ma erano espressione di una più generale tendenza nell'opinione pubblica, vale a dire della crescente avversione di questa nei confronti dell'uso di prodotti chimici in agricoltura. Pertanto il Consiglio poteva ritenere che molto verosimilmente una legalizzazione degli ormoni avrebbe dato adito ad un movimento di protesta ancora più ampio e ad un calo ancor più marcato del consumo di carne, con tutte le conseguenze negative derivantine per gli agricoltori.

La Commissione ha rammentato che il Bureau européen des unions des consommateurs, la Consumer Federation of America e la Public Voice for Food and Health Policy hanno tutti espresso di recente, per l'ennesima volta, un parere negativo circa l'uso delle sostanze ormonali.

8 — GU 1985 C 288, pag. 158.

9 — GU 1985 C 44, pag. 14.

e) Infine, la valutazione del Consiglio ha avuto altresì ad oggetto la questione se l'eventuale autorizzazione delle tre sostanze « naturali » potesse far scomparire l'uso clandestino delle sostanze la cui nocività tutti riconoscono e, pertanto, dovesse almeno essere ammessa in quanto « male minore », ovvero se solo il divieto di tutte le sostanze potesse essere efficacemente controllato. Come dirò in seguito a proposito dell'asserita violazione del principio di proporzionalità, a mio parere, il Consiglio non è incorso in un errore manifesto ritenendo che, anche dal punto di vista delle possibilità di controllo, il divieto generale fosse la soluzione da preferire.

17. In via generale sono del parere che nessuno degli argomenti presi in considerazione dal Consiglio comportava un errore manifesto e che esso non ha certo ecceduto i limiti del suo potere discrezionale deducendo da tutti gli argomenti in suo possesso che risultava adeguato e giustificato sancire il divieto di somministrare le cinque sostanze a fini d'ingrasso, anche in mancanza di prove scientifiche della loro nocività. La soluzione del divieto assoluto era la sola che potesse al contempo eliminare le distorsioni di concorrenza e gli ostacoli per gli scambi intracomunitari di carne, sopprimere qualunque rischio, anche solo ipotetico, per la salute pubblica ed evitare un nuovo calo del consumo.

18. Per completezza vorrei, però, pronunciarmi anche su taluni altri argomenti che sono stati dedotti.

19. I ricorrenti hanno sostenuto che gli ostacoli derivanti, per gli scambi intracomunitari, dalle divergenze nelle normative avrebbero potuto essere eliminati applicando l'art. 30 del Trattato, che vieta le misure di effetto equivalente a restituzioni quantitative. Ebbene, non v'è al riguardo nessuna certezza, poiché sarebbe stato del tutto verosimile che la Corte, adita ai sensi degli artt. 169 o 177 del Trattato CEE, decidesse che ricorrevano le condizioni per l'applicazione dell'art. 36. In tal caso, ostacoli e distorsioni avrebbero continuato a sussistere. Pertanto, diversamente dalla strada scelta dal Consiglio, quella proposta dai ricorrenti non avrebbe risolto il problema a colpo sicuro.

20. I ricorrenti nella causa principale ritengono anche di potere affermare che i consumatori sono restii a comprare carni non trattate con gli ormoni, per il loro aspetto meno appetitoso e per il maggior contenuto di grassi. Tuttavia, non è stato affatto dimostrato che i consumatori preferirebbero le carni meno grasse se si dicesse loro che provengono da animali trattati con gli ormoni. Al contrario, le organizzazioni di consumatori hanno dimostrato di non volere carni del genere.

21. Infine, il governo britannico ha sostenuto che sin dal 1965 la prassi seguita dalla Comunità è stata di basare la normativa sull'autorizzazione dei prodotti medicinali su una valutazione scientifica dell'innocuità, della qualità e dell'efficacia dei prodotti stessi. Poiché nell'ambito della direttiva 31 luglio 1981, 81/602, il Consiglio annunciava che:

« l'impiego di estradiolo 176, progesterone, testosterone, trembolone e zeranolo deve essere ancora oggetto di studi approfonditi per determinarne il carattere innocuo o nocivo » (quarto " considerando "),

i produttori e gli utilizzatori di queste sostanze avrebbero quindi avuto un « legittimo affidamento » nel fatto che il loro impiego a fini di ingrasso sarebbe stato consentito non appena una valutazione scientifica ne avesse dimostrato l'innocuità. L'innocuità del trembolone e dello zeranolo sarebbe stata dimostrata poco dopo quella delle altre tre sostanze.

22. Tale argomento induce a tre rilievi. Anzitutto, dall'effetto combinato dell'art. 4 della direttiva 81/602 e degli artt. 2 e 3 della direttiva 88/146 risulta che sarà redatto, nel rispetto dei principi e dei criteri pertinenti delle direttive 81/851/CEE [10] e 81/852/CEE [11], un elenco di prodotti contenenti estradiolo 176, testosterone e progesterone e che possono essere autorizzati dagli Stati membri a scopi terapeutici, anche se dette sostanze non sono state di per sé oggetto di uno studio scientifico conformemente alle menzionate direttive. Non è stato asserito che, per tale motivo, esse non dovrebbero poter essere impiegate a fini terapeutici.

23. Ad ogni modo, come ho già detto, v'è una differenza essenziale tra l'uso di una sostanza a fini terapeutici ed il suo impiego, molto più massiccio, a fini d'ingrasso. Il Consiglio non è andato al di là del suo potere discrezionale ritenendo che l'autorizzazione del primo dei detti impieghi non lo obbligasse ad autorizzare anche il secondo.

24. In secondo luogo, se è vero che la direttiva 81/602 può aver suscitato negli ambienti interessati la speranza che, a seguito di nuovi studi, venisse consentito l'impiego delle cinque sostanze a fini d'ingrasso, tuttavia si trattava unicamente di una semplice aspettativa, non già di un caso di « legittimo affidamento ».

25. Infatti, « se si esamina la giurisprudenza della Corte in proposito, si rileva che il problema centrale in detta giurisprudenza consiste nell'accertare, in ciascuna ipotesi, una « base di affidamento »; in presenza di questa, la situazione dell'amministrato è meritevole di tutela; in caso contrario egli dovrà sopportare l'applicazione della regola generale. Sempre secondo la giurisprudenza, considerata nel suo complesso, pare che tale base possa rilevarsi solo nel caso di un impegno dell'autorità, vale a dire nell'ambito di un rapporto contrattuale o quasi contrattuale tra la pubblica autorità ed il soggetto che invoca in proprio favore la tutela del legittimo affidamento » [12].

26. Infine, occorre ricordare come, nei punti 34 e 35 della vostra citata sentenza « ormoni » del 23 febbraio 1988, abbiate dichiarato che il Consiglio non era vincolato dalle conclusioni della relazione scientifica di cui all'art. 8 della direttiva 81/602.

10 — Direttiva del Consiglio 28 settembre 1981 per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai medicinali veterinari (GU L 317, pag. 1).

11 — Direttiva del Consiglio 28 settembre 1981 per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle norme e ai protocolli analitici, tossico-farmacologici e clinici in materia di prove effettuate su medicinali veterinari (GU L 317, pag. 16).

12 — Pescatore, P.: « Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire », *Rapports du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, Parigi, 1986, vol. I, pag. 35.

27. Per tutti i motivi suesposti, vi suggerisco di dichiarare che la direttiva 88/146 non è incompatibile con i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

Sulla violazione del principio di proporzionalità

28. I ricorrenti nella causa principale, sostenuti dal Regno Unito, deducono una serie di argomenti volti a dimostrare che l'assoluto divieto delle cinque sostanze di cui trattasi è illegittimo in quanto viola il principio di proporzionalità.

29. Anzitutto essi sottolineano che il divieto non contribuisce affatto a raggiungere i suoi scopi dichiarati, segnatamente in quanto non può essere applicato in pratica. Inoltre, non essendovi rischi per la salute, dei provvedimenti meno restrittivi, quali campagne d'informazione ed obblighi in materia di etichettatura, sarebbero bastati per placare le preoccupazioni dei consumatori.

30. Il provvedimento adottato non avrebbe risultati positivi; al contrario, esso causerebbe vari inconvenienti. Esso cagionerebbe perdite economiche, subite anzitutto dalle società farmaceutiche, che non possono più vendere taluni preparati, poi dai coltivatori, privati dei vantaggi in termini di costi e di produttività che l'impiego di tali sostanze consentiva, ed infine dai veterinari, che hanno perso sia la facoltà, loro spettante in quanto sanitari, di somministrare ormoni sia i relativi introiti.

31. Il divieto avrebbe inoltre determinato la comparsa sul mercato di carni bovine più grasse di quelle trattate con gli ormoni, con le nefaste conseguenze che ne derivano per la salute pubblica. Esso avrebbe altresì causato un notevole ampliamento del mercato nero di pericolosi surrogati, che esisteva precedentemente solo negli Stati membri in cui era in vigore il divieto.

32. Vi suggerisco comunque di considerare più convincenti gli argomenti in senso contrario dedotti dal Consiglio, dalla Commissione, dal governo spagnolo e dal governo italiano. Faccio miei questi argomenti, riprodotti in modo molto dettagliato nella relazione d'udienza, cui mi sia consentito far rinvio. I punti seguenti mi paiono più in particolare degni di considerazione.

33. Il provvedimento adottato non è manifestamente inadeguato [13] per raggiungere lo scopo perseguito. Solo un divieto assoluto di tutte le sostanze ad azione ormonica, quali che siano, poteva effettivamente venire incontro alle preoccupazioni — giustificate o meno — dei consumatori. Un simile divieto assoluto non esclude, è vero, il nascere di un mercato nero e la somministrazione clandestina degli ormoni. Tuttavia, come sottolinea la Commissione, l'autorizzazione dei soli ormoni cosiddetti « naturali » non avrebbe neanch'essa impedito il nascere di un mercato nero di altre sostanze senza dubbio pericolose, ma meno care.

34. I ricorrenti ribattono, però, che se si consentisse almeno la somministrazione del-

13 — V. la citata sentenza Stölting e la sentenza 6 dicembre 1984, Biovilac, punto 17 della motivazione (causa 59/83, Racc. pag. 4057).

l'estradiolo, del testosterone e del progesterone gli agricoltori sarebbero meno tentati di usare sostanze stilbeniche e tierostatiche (vietate dal 1981) o ogni sorta di miscugli. Ciò può essere vero. Tuttavia, spettava al Consiglio usare il suo potere discrezionale e soppesare i vantaggi e gli inconvenienti delle due possibilità che gli si offrivano: il divieto assoluto, col rischio di un mercato nero, o l'autorizzazione delle tre sostanze di cui trattasi, con la certezza di provocare nuovi appelli al boicottaggio senza per questo evitare il mercato nero.

35. Inoltre, il controllo sull'applicazione della normativa è più agevole se tutte le sostanze sono vietate giacché non occorre più accertare se le sostanze impiegate rientrino o no nella categoria dei prodotti vietati.

36. Anche se i ricorrenti sono nel giusto quando sostengono che non è possibile scoprire l'uso delle cinque sostanze ormoniche considerate mediante controlli sulle bestie o sulle carni, data la presenza di ormoni naturali, va rilevato che le autorità competenti dispongono di altri mezzi di controllo. Infatti, non si deve dimenticare che, a tenore dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 16 luglio 1985, 85/358/CEE, che completa la direttiva 81/602/CEE [14];

« Gli Stati membri provvedono affinché controlli ufficiali mediante campione casuale siano effettuati in loco nella fase della fabbricazione delle sostanze di cui alla direttiva 81/602/CEE, nonché nelle fasi di movimentazione, magazzinaggio, trasporto, distribuzione e vendita ».

14 — GU L 191, pag. 46.

37. Così, confrontando i quantitativi prodotti o venduti con quelli che sono, in media, necessari per i trattamenti terapeutici, è possibile scoprire se il divieto venga trasgredito.

38. Inoltre, l'art. 3 della stessa direttiva prevede controlli a campione sugli animali nelle aziende d'origine, segnatamente per l'individuazione di tracce d'impianti, e controlli ufficiali intesi ad individuare la presenza di sostanze vietate nelle aziende agricole. Poiché tutte le sostanze sono vietate, non è più necessario analizzare l'esatta natura dei prodotti, soprattutto dei miscugli.

39. Quanto alla possibilità di raggiungere lo scopo perseguito mediante un provvedimento meno restrittivo, i ricorrenti sostengono anzitutto che i timori nutriti dai consumatori avrebbero potuto essere dissipati diffondendo informazioni sull'innocuità delle cinque sostanze e sui vantaggi delle carni più magre. Tuttavia, quest'argomento presuppone che sia risolto il problema sul quale, per l'appunto, le opinioni divergono, vale a dire se i rapporti scientifici disponibili dimostrino definitivamente e inconfutabilmente che le dette sostanze sono del tutto innocue.

40. In secondo luogo, i ricorrenti ritengono che sarebbe stato sufficiente imporre l'obbligo di etichettare adeguatamente le carni provenienti da animali trattati.

41. Secondo me, però, il Consiglio e la Commissione hanno dimostrato in modo convincente che l'etichettatura non costituisce una reale alternativa. Occorrerebbe infatti « seguire » la carne di ciascun animale

dal mattatoio alla macelleria o al supermercato e contrassegnare ciascuno dei vari pezzi venduti separatamente e dei vari prodotti di salumeria, come le salsicce. Peraltro, nella maggior parte degli Stati membri tale etichettatura sarebbe controproducente, giacché la carne così contrassegnata sarebbe rifiutata.

42. Per quanto riguarda la proporzionalità in senso stretto, vale a dire il raffronto tra i danni cagionati a diritti individuali e i vantaggi creati come contropartita nell'interesse generale, va rilevato che la preservazione della sanità pubblica deve prevalere su ogni altra considerazione. Poiché riteneva, in forza del suo potere di valutazione discrezionale, di non poter tenere in non cale i dubbi provati dalla maggior parte degli Stati membri e da una larga parte dell'opinione pubblica a proposito dell'innocuità delle sostanze considerate, il Consiglio aveva il diritto di imporre sacrifici economici alle persone interessate.

43. Credo pertanto che la seconda questione debba essere risolta in senso negativo.

Sulla violazione del principio di parità di trattamento

44. Secondo i ricorrenti nella causa principale, la direttiva è discriminatoria, poiché la sua incidenza economica varia di molto a seconda degli Stati membri: infatti, a causa delle diverse tradizioni zootecniche, la somministrazione degli ormoni è stata praticata su scala molto più vasta nel Regno Unito, in Spagna, in Francia e in Irlanda rispetto agli altri Stati membri. La High Court ci ha fatto sapere che questi dati sono esatti.

45. Tuttavia, vale la pena di rilevare che fra i paesi menzionati solo il Regno Unito sembra aver votato contro la direttiva. Il governo spagnolo, nelle osservazioni che ha presentato alla Corte, esclude categoricamente che la direttiva abbia effetti discriminatori. Esso sostiene che « questo argomento non può essere accolto giacché la ragion d'essere della direttiva è proprio la sussistenza di una disparità normativa fra i vari Stati membri. Se la situazione fosse identica dovunque, non sarebbe necessaria alcuna norma (...). Inoltre, non può sussistere discriminazione poiché la norma comunitaria si applica nello stesso modo nei confronti di tutti gli Stati membri. Non sono previste deroghe specifiche alle disposizioni di tale atto per un determinato Stato membro, in maniera da porlo in una situazione di vantaggio rispetto agli altri » (punto III), pag. 6, delle osservazioni del governo spagnolo). Faccio miei questi argomenti, nonché quelli nello stesso senso presentati dall'Italia, dal Consiglio e dalla Commissione. Le sentenze citate dai ricorrenti a sostegno della loro tesi si collocano in contesti molto diversi e quindi non possono valere come precedenti in questa causa.

Sulla censura di sviamento di potere

46. Nella quarta questione il giudice nazionale chiede se la direttiva 88/146 vada considerata nulla per sviamento di potere da parte del Consiglio, giacché sarebbe incompatibile con gli scopi della politica agricola comune indicati dall'art. 39 del Trattato CEE.

47. A questo proposito, i ricorrenti nella causa principale ribadiscono argomenti già svolti relativamente alle questioni precedenti per concludere che il provvedimento adot-

tato, non presentando alcun vantaggio, non può contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato e quindi è diretto, di fatto, a raggiungere un altro scopo non dichiarato dal Consiglio, vale a dire la riduzione delle eccedenze di carne bovina che sarebbe resa possibile dalla diminuzione della produzione provocata dal calo di produttività determinato dal detto provvedimento.

48. I ricorrenti producono testimonianze intese a dimostrare che il Parlamento era molto preoccupato dal problema delle eccedenze quando discusse della proposta della Commissione ed altre testimonianze da cui risulterebbe che tali preoccupazioni erano condivise dalla Commissione.

49. Tuttavia, nella vostra sentenza 21 giugno 1984, Lux/Corte dei conti (causa 63/83, Racc. pag. 2447, in particolare pag. 2465), si può leggere quanto segue:

« Come la Corte ha ripetutamente dichiarato (...) una decisione è viziata da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottata per raggiungere scopi diversi da quelli dichiarati ».

50. Orbene, anche se è possibile che le istituzioni abbiano ravvisato nella riduzione della produzione di carne un ulteriore effetto positivo del divieto, dagli elementi forniti dai ricorrenti non emerge che tale considerazione sia stato il motivo vero o determinante dell'azione del Consiglio e che tutte le ragioni esposte nei « considerando » della direttiva siano servite solo a celarlo.

51. Vi suggerisco quindi di risolvere la quarta questione in senso negativo.

Sulla censura di insufficienza di motivazione

52. Su questo punto i ricorrenti nella causa principale svolgono un argomento strettamente legato alla questione precedente: poiché la direttiva sarebbe stata motivata non dalle ragioni esposte nei « considerando », ma dalla volontà di ridurre le eccedenze di carne, tale considerazione avrebbe dovuto figurare nella parte motiva della direttiva, che sarebbe quindi nulla per difetto di motivazione.

53. Siccome ho già dimostrato l'inaccoglibilità della tesi dei ricorrenti circa la reale motivazione della direttiva, in mancanza di prove sufficienti, devo concludere che anche quest'argomento va necessariamente disatteso. Ricordo peraltro che nel punto 28 della citata sentenza nella causa 68/86 la Corte ha già rilevato che i punti della motivazione della direttiva indicano con sufficiente chiarezza gli obiettivi perseguiti.

54. Ne consegue che anche la soluzione che suggerisco di dare alla quinta questione è negativa.

Sulla violazione di forme sostanziali

55. I ricorrenti nella causa principale deducono *tre vizi di forma* che, a loro avviso, inficiano la validità della direttiva.

56. In primo luogo essi sostengono che, a seguito dell'annullamento della direttiva 85/649 da parte della Corte, tutti gli atti preparatori, compresi la proposta della Commissione e il parere del Parlamento an-

teriori all'« adozione » della direttiva stessa, erano anch'essi nulli.

57. Io ritengo però, con la Commissione e con il Consiglio, che l'annullamento della precedente direttiva da parte della Corte, per un vizio puramente procedurale che si collocava nella fase estrema della sua adozione, non abbia potuto compromettere la validità dell'iter effettuato prima del ricorso, illegittimo, alla procedura scritta. Quindi, tanto la proposta della Commissione quanto il parere del Parlamento sono rimasti validi nonostante l'annullamento della direttiva 85/649.

58. Per quanto riguarda la proposta della Commissione, occorre ancora rilevare come l'art. 149, terzo comma, del Trattato CEE disponga che « fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato, la Commissione può modificare la sua proposta ». Ne consegue che una proposta « resta sul tavolo » fino a che il Consiglio non si sia pronunciato (a meno che, naturalmente, non sia stata formalmente revocata). Orbene, poiché la direttiva 85/649 è stata annullata per vizio di forma, il Consiglio non si è pronunciato validamente e la proposta della Commissione non ha esaurito i suoi effetti.

59. Secondo i ricorrenti, il parere del Parlamento e la proposta della Commissione avrebbero dovuto inoltre essere considerati superati poiché si riferivano alla situazione esistente nel 1984 e nel 1985 e si basavano sull'insieme delle cognizioni scientifiche e d'altra natura allora disponibili. A ciò va obiettato che il Parlamento, se avesse ritenuto, nel febbraio-marzo 1988, che la direttiva non dovesse essere adottata nuovamente nella versione annullata dalla Corte, avrebbe sicuramente votato una risoluzione in tal senso e che la Commissione, rappresentata alle riunioni del Consiglio, avrebbe avuto senz'altro la possibilità di informare quest'ultimo di un proprio eventuale cambiamento di parere.

60. I ricorrenti nella causa principale sottolineano anche il fatto che la composizione del Parlamento e della Commissione è cambiata dal 1984-1985 a seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo. Tale considerazione non può avere però la minima importanza, giacché il Parlamento e la Commissione agiscono sempre come istituzioni, prescindendo dalla loro composizione.

61. Infine il governo britannico sostiene ancora, dal canto suo, che il Parlamento avrebbe dovuto comunque essere nuovamente consultato già nel 1985, poiché la proposta è stata notevolmente modificata dopo che esso aveva emesso il suo parere. Tuttavia è incontestabile che tale modifica va nel senso indicato dal Parlamento nel suo parere, in cui si era pronunciato per il divieto assoluto delle cinque sostanze, adottato in definitiva dal Consiglio, mentre la proposta che gli era stata presentata prevedeva solo il divieto dello zeranolo e del trembolone. Non era quindi necessario consultare di nuovo il Parlamento.

62. Da quanto precede deriva che non vi è stata violazione delle forme sostanziali.

Sulla violazione del principio di irretroattività

63. La High Court of Justice ci chiede in ultimo luogo se la direttiva 88/146 sia nulla perché incompatibile col principio dell'irretroattività delle disposizioni legislative, in particolare di quelle intese a sanzionare penalmente atti commessi prima della loro pubblicazione. Infatti, l'art. 10 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di conformarsi alla stessa entro il 1° gennaio 1988, mentre essa è stata adottata solo il 7 marzo 1988.

64. A questo proposito si deve osservare innanzitutto la notevole differenza esistente fra il caso classico di retroattività, in cui viene emanata improvvisamente una nuova normativa che si applica a fatti verificatisi in passato, e il caso presente, in cui:

— gli interessati sono stati avvertiti con due anni di anticipo del fatto che dal 1° gennaio 1988 talune pratiche sarebbero state vietate (infatti la direttiva 85/649 è stata pubblicata nella GU il 31 dicembre 1985);

— le pratiche considerate erano effettivamente vietate in tutti gli Stati membri, tranne uno, dal 1° gennaio 1988 al 23 febbraio 1988, data della sentenza della Corte.

65. Va poi rilevato, come hanno fatto il governo italiano e il Consiglio, che in via di principio sono i provvedimenti nazionali di attuazione a produrre effetti nei confronti dei singoli, e non le direttive in sé e per sé. Peraltro, la direttiva di cui si discute non contiene disposizioni di natura penale.

66. Infine, l'annullamento di una direttiva non crea necessariamente un vuoto giuridico in tutti gli Stati membri. Tutto dipende dalla natura dei provvedimenti adottati a livello nazionale.

67. Nel caso in esame otto Stati membri avevano già vietato, con provvedimenti autonomi, le cinque sostanze ormonali molto prima dell'emanazione della direttiva del 1985. Tali provvedimenti nazionali non sono certo divenuti invalidi dopo l'annullamento della direttiva. Altri Stati membri hanno adottato analoghi provvedimenti solo per conformarsi alla direttiva. In taluni di quei paesi le misure suddette sono state probabilmente adottate in forza dei normali poteri legislativi o regolamentari, come se si trattasse di atti puramente nazionali. Anche in tali casi l'annullamento della direttiva non avrà compromesso la validità delle disposizioni di diritto interno e quindi non si pone alcun problema di retroattività.

68. Nel Regno Unito, invece, la direttiva sembra aver costituito l'unica base giuridica delle norme adottate nell'ordinamento nazionale, vale a dire le « Medecines (hormone growth promoters) (prohibition of use) Regulations SI 1986 n. 1876 », entrate in vigore il 1° dicembre 1986. Se le dette Regulations sono effettivamente divenute invalide a causa dell'annullamento della direttiva 85/649, non esisteva, in quell'epoca, nessuna disposizione di diritto britannico che vietasse la somministrazione delle cinque sostanze ormonali agli animali e quindi tale pratica non era passibile di sanzioni.

69. Quanto alla direttiva 88/146, essa è stata attuata con « Regulations » recanti lo stesso titolo (SI 1988, n. 705), che sono entrate in vigore solo il 13 aprile 1988. Quindi, il Consiglio è forse nel giusto quando fa notare che i ricorrenti nella causa principale non sembrano essere mai stati assoggettati a norme di diritto interno aventi carattere retroattivo. La questione se il Regno Unito sia venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva non attribuendo a tali norme carattere retroattivo non necessita di esame in questa sede.

70. Queste considerazioni non mi dispensano però dall'accertare se la direttiva 88/146 vada considerata invalida a causa dell'effetto retroattivo ad essa attribuito.

71. Emerge dalla giurisprudenza della Corte che « il principio dell'irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come un diritto fondamentale, che fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte deve garantire l'osservanza » [15].

72. La Corte ha però rilevato che, prescindendo da questo aspetto, il principio di irretroattività non ha carattere assoluto, affermando che « benché, in linea di massima, il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato » [16].

73. Sussistono tali presupposti nel caso di specie? Lo scopo perseguito richiedeva che la direttiva retroagisse dal 1° gennaio 1988?

74. Osservo, innanzitutto, che manifestamente il Consiglio era del parere che, siccome la direttiva era stata annullata soltanto a causa di un vizio procedurale, fosse opportuno riadottarla il più rapidamente possibile senza cambiarne una virgola. Questo spiega come nell'art. 10 figuri la disposizione, divenuta nel frattempo irrealistica, che impone agli Stati membri di conformarsi alla direttiva « al più tardi il 1° gennaio 1988 ».

75. Il Consiglio ha inoltre ritenuto necessario evitare che si creasse un vuoto giuridico nei pochi giorni che separavano l'annullamento della direttiva dalla sua riadozione e che riprendesse la somministrazione delle sostanze ormonali. Esso ha quindi voluto dare una nuova base legale, in diritto comunitario, alle disposizioni già emanate dagli Stati membri per conformarsi alla direttiva 85/649, in quanto la conservazione di tali disposizioni dipendeva dall'esistenza di una direttiva valida, anche se era sicuramente consapevole del fatto che non potevano essere inflitte sanzioni per atti commessi nel periodo considerato.

76. L'effetto retroattivo della direttiva era necessario anche per consentire l'entrata in vigore di talune sue disposizioni che prevedono obblighi importanti per la concreta attuazione della direttiva, come, ad esempio, l'art. 4, citato dal governo britannico, che impone la tenuta di un registro in cui figurino i quantitativi di sostanze prodotti, acquistati, ceduti o utilizzati a partire dal 1° gennaio 1988.

77. Io ritengo che tali scopi giustificassero la retroattività e che pertanto non fosse necessaria, nelle circostanze del caso di specie, una motivazione della stessa, che avrebbe richiesto una modifica dei « considerando » della direttiva.

78. Mi sembra chiaro del pari che, tra il 23 febbraio ed il 7 marzo 1988, gli interessati, fra i quali i ricorrenti nella causa principale, non hanno potuto « maturare un legittimo affidamento nella legalizzazione delle sostanze di cui trattasi » (si veda il punto di

15 — V. la sentenza della Corte 10 luglio 1984, Regina/Kent Kirk (causa 63/83, Racc. pag. 2689), nonché la sentenza 8 ottobre 1987, Kolpinghuis (causa 80/86, Racc. pag. 3969), in cui la Corte ha classificato il principio d'irretroattività fra i « principi giuridici generali che fanno parte del diritto comunitario ».

16 — V. segnatamente la sentenza 25 gennaio 1979, Decker (causa 99/78, Racc. pag. 101), e, da ultimo, la sentenza 9 gennaio 1990, Società Agricola Fattoria Alimentare SpA (causa C-337/88, Racc. pag. I-1).

vista del Consiglio come riassunto nella relazione d'udienza). Anzi, siccome la direttiva è stata annullata solo per un vizio di forma e siccome nulla consentiva di credere in un cambiamento dell'atteggiamento della maggior parte degli Stati membri e dell'opinione pubblica, si poteva dare quasi per scontato che la direttiva sarebbe stata nuovamente, e stavolta validamente, adottata.

79. Ciò detto, il principio dell'irretroattività delle pene non può subire eccezioni. Che accade, quindi, se effettivamente in questo o quello Stato membro le disposizioni emanate per attuare la direttiva 85/646 sono decadute perché poggiavano, in diritto nazionale, su di una base legale che consentiva di dare attuazione agli atti delle istituzioni europee solo purché questi fossero validi e se uno Stato membro, per conformarsi alla direttiva 88/146, ha adottato una nuovo norma di diritto interno retroattiva dal 1° gennaio 1988?

80. In un caso del genere la direttiva non obbliga il giudice nazionale ad applicare sanzioni penali per fatti commessi prima della data in cui l'atto nazionale che attua la direttiva è divenuto applicabile nei confronti dei singoli. Detto giudice ha il diritto di interpretare l'art. 10 della direttiva alla luce del principio dell'irretroattività delle pene e di partire dal presupposto che, redigendo questo articolo, il Consiglio non ha voluto né avrebbe potuto derogare a tale principio.

81. Da tutte le considerazioni sopra svolte consegue che la direttiva 88/146 non va considerata nulla perché in contrasto col principio di irretroattività, poiché dev'essere interpretata nel senso che ho sopra indicato.

Conclusione

82. Vi suggerisco pertanto di rispondere alla High Court di Londra come segue:

« L'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce alcun elemento che possa inficiare la validità della direttiva del Consiglio 7 marzo 1988, 88/146/CEE, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali, fermo restando che l'art. 10 della stessa dev'essere interpretato nel senso che esso non obbliga gli Stati membri ad infliggere sanzioni ai singoli per fatti compiuti prima della data in cui la norma di diritto interno che dà attuazione alla direttiva è divenuta applicabile nei loro confronti ».