SENTENZA DELLA CORTE
23 febbraio 1988 *

Nella causa 68/86,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. H. R. L. Purse, assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, e dal sig. Richard Plender, Barrister, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 28, boulevard Royal,

ricorrente,

sostenuto dal

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. Laurids Mikaelsen, consigliere giuridico del governo danese, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Danimarca, 11b, boulevard Joseph-II,

interveniente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Antonio Sacchettini, direttore del servizio giuridico, assistito dalla sig.ra Moyra Sims, amministratore dello stesso servizio, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore del servizio giuridico della Banca europea degli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

sostenuto dalla

* Lingua processuale: l'inglese.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. D. Grant Lawrence, membro del suo servizio giuridico, e dal sig. Dierk Booss, consigliere giuridico, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

interveniente,

causa avente ad oggetto l'annullamento della direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, n. 85/649, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU del 31.12.1985, L 382, pag. 228),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione f. f. di presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: B. Pastor, amministratore

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 24 giugno 1987, nel corso della quale il ricorrente era rappresentato da Sir Patrick Mayhew, QC, e dal sig. Richard Plender, Barrister,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 14 ottobre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 10 marzo 1986, il Regno Unito ha proposto, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della direttiva del Consiglio del 31 dicembre 1985, 85/649, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU del 31.12.1985, L 382, pag. 228).

2 I mezzi che il ricorrente deduce a sostegno del proprio ricorso sono relativi all'insufficienza del fondamento giuridico, alla carenza di motivazione, alla violazione del principio del legittimo affidamento, all'inosservanza del regolamento interno del Consiglio, all'omessa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale e alla mancata giustificazione della direttiva nel merito.

3 Per quel che riguarda gli antefatti della causa, lo svolgimento del procedimento e gli argomenti addotti dalle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Detti elementi del fascicolo saranno riportati in prosieguo solo in quanto necessari ai fini delle deduzioni della Corte.

Sul fondamento giuridico

4 Il ricorrente, sostenuto per l'essenziale dal governo danese, fa valere che la direttiva impugnata, adottata a maggioranza qualificata sulla base dell'art. 43 del trattato, avrebbe dovuto fondarsi non soltanto su detto articolo, ma anche sull'art. 100, che prescrive una deliberazione unanime del Consiglio. Esso fa valere che tale duplice fondamento giuridico era necessario in quanto la direttiva controversa si proponeva, oltre agli obiettivi di politica agricola, di assicurare, tra l'altro, il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri onde salvaguardare gli interessi e la salute dei consumatori. La suddetta finalità non è ricompresa nell'ambito dell'art. 43 del trattato, ma rientra in quello dell'art. 100. La prassi anteriormente adottata dal Consiglio confermerebbe la necessità di tale duplice fondamento giuridico.

5 Il Consiglio, convenuto, e la Commissione, interveniente, non contestano il fatto che la direttiva controversa comporti un aspetto di armonizzazione delle normative nazionali ai fini della tutela dei consumatori e della salute pubblica, tuttavia ritengono che essa nondimeno non esuli dall'ambito della politica agricola comune e che rientri pertanto nella sfera di applicazione dell'art. 43 del trattato.

6 Va innanzitutto rilevato che nella fattispecie in esame la controversia sul corretto fondamento giuridico non assume una portata meramente formale, dal momento che l'art. 43 e l'art. 100 del trattato contengono regole diverse in ordine alla formazione delle volontà del Consiglio. La scelta del fondamento giuridico poteva dunque produrre conseguenze in ordine alla determinazione del contenuto della direttiva impugnata.

7 Ne consegue che per valutare la fondatezza del mezzo basato sull'insufficienza del fondamento giuridico occorre esaminare se il Consiglio fosse competente ad adottare la direttiva impugnata solo in base all'art. 43 del trattato.

8 Sotto quest'aspetto, va rilevato, in primo luogo, che la sfera di applicazione ratione materiae degli artt. da 39 a 46 del trattato è estesa, in forza dell'art. 38, ai prodotti figuranti nell'elenco di cui all'allegato II del trattato.

9 Va ricordato, poi, che l'art. 43 del trattato dev'essere interpretato ala luce dell'art. 39, che enuncia le finalità della politica agricola comune, e dall'art. 40, che disciplina la sua attuazione disponendo, in particolare, che onde conseguire gli scopi di cui alll'art. 39, sarà istituita una organizzazione comune dei mercati agricoli e che questa organizzazione può comportare tutti i provvedimenti necessari per conseguire i detti scopi (sentenza 21 febbraio 1979, causa 138/78, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Racc. pag. 713).

10 Le finalità della politica agricola comune enunciate all'art. 39 del trattato riguardano in special misura l'incremento della produttività sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori della produzione. Inoltre, l'art. 39, n. 2, lettere b) e c), stabilisce che nell'elaborazione della politica agricola comune si dovrà considerare la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti e il fatto che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. Ne deriva che le finalità della politica agricola devono essere concepite in guisa da permettere alle istituzioni comunitarie di assolvere i propri compiti tenendo conto degli sviluppi intervenuti nel settore agricolo e nell'economia nel suo complesso.

11 I provvedimenti adottati in base all'art. 43 del trattato onde conseguire tali obiettivi nell'ambito di una organizzazione comune dei mercati ai sensi dell'art. 40, n. 2, del trattato, possono contenere la disciplina delle condizioni e delle modalità della produzione, della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli. Le organizzazioni comuni dei mercati dettano numerose disposizioni al riguardo.

12 Il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune, specie nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati, non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri.

13 Infine, va rilevato che a norma dell'art. 42 del trattato le norme sulla concorrenza si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli solo entro i limiti fissati dal Consiglio nell'ambito delle disposizioni emanate ai sensi dell'art. 43 del trattato. Nell'adottare tali disposizioni, pertanto, il Consiglio deve tenere conto anche delle esigenze della politica della concorrenza.

14 Dal complesso delle disposizioni sopra esaminate emerge che l'art. 43 del trattato costituisce il fondamento giuridico appropriato di qualsiasi normativa attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati all'allegato II del trattato, che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del trattato. Normative di questo tipo possono implicare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia senza che sia necessario ricorrere all'art. 100 del trattato.

15 Come la Corte ha in particolar modo ribadito nelle sentenze 29 novembre 1978 (causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Racc. pag. 2347) e 26 giugno 1979 (causa 177/78, Pigs and Bacon Commissione/McCarren, Racc. pag. 2161), l'art. 38, n. 2, del trattato, garantisce la preminenza delle norme speciali in materia di agricoltura sulle norme generali relative all'instaurazione del mercato comune.

16 Di conseguenza, anche se le normative considerate riguardano nel contempo obiettivi della politica agricola ed altri obiettivi i quali, in mancanza di specifiche disposizioni, vengono perseguiti sulla base dell'art. 100 del trattato, detta norma, che permette in maniera generale l'adozione di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, non potrà essere invocata per restringere la sfera di applicazione dell'art. 43 de trattato.

17 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare se la direttiva controversa rientri o meno nella sfera di applicazione dell'art. 43 del trattato così delineata.

18 Al riguardo, va innanzitutto osservato che organizzazioni comuni di mercato esistono nei settori della carne bovina (regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, GU L 148, pag. 24), della carne suina (regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2759, GU L 282, pag. 1) e delle carni ovina e caprina (regolamento del Consiglio 27 giugno 1980, n. 1837, GU L 183, pag. 1), e che l'art. 2 di ciascuno di detti regolamenti contempla l'adozione di provvedimenti comunitari intesi a favorire una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della messa in commercio nonché a migliorare la qualità.

19 La direttiva controversa, nella sostanza, contiene, in primo luogo, norme relative alla somministrazione agli animali da azienda, le cui carni rientrano nelle organizzazioni comuni di mercato di cui sopra, di talune sostanze ad azione ormonica, e, in secondo luogo, norme relative alle misure di controllo necessarie. Dette misure riguardano in particolare gli scambi, tra gli Stati membri, di animali vivi e di carni da essi provenienti, nonché le importazioni di tali prodotti nella Comunità.

20 Dalla motivazione della direttiva si evince che la stessa si propone la tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, onde eliminare la « distorsione delle condizioni di concorrenza » e facilitare lo « smaltimento dei prodotti in questione ».

21 Alla luce del contenuto e degli obiettivi della direttiva, va osservato che questa, nel disciplinare le condizioni di produzione e di messa in commercio della carne al fine di migliorarne la qualità, rientra nell'ambito delle misure contemplate dalle predette organizzazioni comuni di mercato della carne e contribuisce così alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del trattato.

22 Da quanto sopra discende che la direttiva controversa rientra nell'ambito della politica agricola comune e che il Consiglio aveva la facoltà di adottarla in base al solo art. 43 del trattato.

23 Tale constatazione non viene inficiata dalla circostanza, fatta valere dal ricorrente, che il Consiglio si è discostato dalla sua prassi consistente nel fondare atti rientranti nel contesto di cui è causa sugli artt. 43 e 100 del trattato.

24 A tal proposito va ribadito, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 26 marzo 1987 (causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. 1987, pag. 1493), che all'interno del sistema delle competenze della Comunità, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale. Una mera prassi del Consiglio non vale a derogare a norme del trattato. Di conseguenza, tale prassi non può costituire un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta del fondamento giuridico corretto.

25 Il primo mezzo dedotto dal ricorrente va pertanto respinto.

Sulla motivazione

26 Il ricorrente asserisce che la direttiva controversa è insufficientemente motivata.

27 La prima censura mossa dal ricorrente nei confronti della motivazione si riferisce all'omessa menzione del vero oggetto della direttiva, vale a dire il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nell'interesse dei consumatori, in particolare al fine di proteggere la loro salute.

28 Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che dalle considerazioni svolte precedentemente circa il fondamento giuridico discende che i punti della motivazione della direttiva indicano con sufficiente chiarezza gli obiettivi perseguiti, e, in secondo luogo, che la salute umana e la tutela degli interessi dei consumatori vengono espressamente menzionati nel primo e nel secondo considerando. Tale censura non può quindi essere accolta.

29 La seconda censura mossa dal ricorrente nei confronti della motivazione si basa sul mancato riferimento alla direttiva del Consiglio del 31 luglio 1981, 81/602, concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU L 222, pag. 32), che la direttiva controversa integrerebbe.

Infatti, l'art. 8 della direttiva 81/602/CEE stabilisce che la Commissione presenterà al Consiglio una relazione sull'esperienza acquisita e sull'evoluzione scientifica, corredandola eventualmente di proposte che tengano conto di tale evoluzione.

30 Tale censura non può essere accolta. Infatti, anche se della direttiva 81/602/CEE non è stata fatta menzione nella motivazione della direttiva controversa, nondimeno gli artt. 1, 2, 5, 6 e 7 di quest'ultima vi fanno espresso riferimento. Il collegamento esistente tra le due direttive risulta dunque in maniera sufficientemente chiara dal testo della direttiva litigiosa.

31 La terza censura mossa dal ricorrente nei confronti della motivazione è relativa alla mancata identificazione della proposta della Commissione.

32 Sotto quest'aspetto, va constatato che in effetti la direttiva di cui è causa non contiene un preciso riferimento che permetta di identificare la proposta della Commissione. Cionondimeno, tale omissione non può configurare una violazione delle forme sostanziali, poiché è pacifico che la direttiva è stata di fatto adottata su proposta della Commissione.

33 La censura relativa alla mancata identificazione della proposta della Commissione va quindi respinta.

34 Infine, la quarta censura mossa dal ricorrente nei confronti della motivazione si fonda sul fatto che dalla direttiva contestata non risulta che la sua adozione è avvenuta a seguito della presentazione della relazione scientifica contemplata dall'art. 8 della direttiva 81/602/CEE e non riporta alcuna giustificazione per non tenere in considerazione i risultati di tale relazione, che il Consiglio era tenuto ad esaminare onde verificare che la normativa proposta non fosse manifestamente inadeguata in relazione agli obiettivi che essa si propone.

35 A tale proposito, basti osservare che l'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE, come è stato giustamente fatto rilevare dal Consiglio, 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. La censura va pertanto disattesa.

36 Da quanto esposto in precedenza deriva che la direttiva è sufficientemente motivata. Il secondo mezzo viene pertanto respinto.

Sul principio del legittimo affidamento

37 Il ricorrente sostiene che l'adozione con deliberazione a maggioranza della direttiva controversa è contraria al principio del legittimo affidamento, mentre l'art. 5 della direttiva 81/602/CEE (precitata) nonché l'art. 14 della direttiva 358 del Consiglio, del 16 luglio 1985, che integra la direttiva n. 81/602/CEE (GU 191, pag. 46), contemplano una decisione unanime del Consiglio sulla somministrazione agli animali dei cinque ormoni cui si riferisce la direttiva controversa. Il Consiglio si sarebbe in tal modo impegnato a deliberare all'unanimità.

38 Sotto quest'aspetto, va osservato che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel trattato e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni.

39 Pertanto, anche tale mezzo va respinto.

Sulla violazione del regolamento interno del Consiglio

40 Il ricorrente fa valere che il ricorso alla procedura scritta per l'adozione della direttiva impugnata nonostante l'opposizione manifestata da due Stati membri, costituisce una violazione delle forme sostanziali, poiché l'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Consiglio (GU 1979, L 268, pag. 1) richiede il consenso di tutti gli Stati membri per l'impiego di detta procedura.

41 Al fine di esaminare se tale mezzo è fondato, vanno ricordati i tratti salienti della genesi della direttiva.

42 Nel novembre 1985, la Commissione presentava al Consiglio una modifica della sua precedente proposta, in cui si stabiliva — come nella direttiva adottata, oggetto del ricorso — il divieto degli ormoni naturali, salvo che a fini terapeutici, e il divieto assoluto degli ormoni sintetici. Il Consiglio discuteva tale progetto il 19 novembre 1985.

43 Un'altra proposta modificata, presentata il 18 dicembre 1985, veniva esaminata dal Consiglio il 19 dicembre, soltanto sulla base di un testo in lingua francese. In quella seduta, la Commissione proponeva i suoi ultimi emendamenti. Il Consiglio decideva, col voto contrario del Regno Unito e della Danimarca, di adottare la direttiva entro il 31 dicembre 1985 mediante la procedura scritta.

44 Il 23 dicembre 1985, il segretario generale del Consiglio inviava un telex al ministro britannico dell'agricoltura per domandare il voto del Regno Unito sulla direttiva di cui è causa, entro il 30 dicembre 1985, ore 16, conformemente alla procedura scritta. Con lettera del 31 dicembre 1985, il Regno Unito faceva presente che si opponeva sia all'uso della procedura scritta che alla direttiva stessa.

45 In pari data, il 31 dicembre 1985, veniva notificata al Regno Unito la direttiva controversa quale adottata con procedura scritta.

46 Alla luce di tali fatti, va innanzitutto ricordato che l'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Consiglio così dispone:

« Le deliberazioni del Consiglio relative ad una questione urgente possono essere acquisite mediante una votazione espressa per iscritto, qualora tutti i membri del Consiglio accettino tale procedura in merito a detta questione ».

47 Il tenore di tale disposizione non lascia dubbi sulla necessità del consenso di tutti i membri del Consiglio per ricorrere alla procedura scritta. Tale requisito di unanimità è indipendente dal fatto che l'atto di cui è causa debba essere adottato all'unanimità o a maggioranza a norma del trattato.

48 Il Consiglio, di conseguenza, è tenuto a rispettare la regola procedurale da esso stesso fissata al'art. 6, n. 1, del suo regolamento interno. Esso non può discostarsene, sia pure con una maggioranza più elevata di quella richiesta per l'adozione o la modifica del regolamento interno, senza una modifica formale del regolamento stesso, che è un atto adottato ai sensi dell'art. 5 del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica.

49 Ne consegue che, nella fattispecie, l'inosservanza del'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Consiglio va considerata come una violazione delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del trattato e che, relativamente a tale mezzo, il ricorso è pertanto fondato. La direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 382, pag. 228) dev'essere quindi annullata, senza che sia necessario procedere all'esame degli altri mezzi dedotti dal ricorrente.

Sulle spese

50 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali.

51 Nel caso di specie, il ricorrente ha visto accolto il mezzo fondato sulla violazione delle forme sostanziali, ma è rimasto soccombente su altri mezzi, tra i quali quello relativo al problema istituzionale fondamentale della presente controversia, ossia la scelta del fondamento giuridico della direttiva impugnata.

52 Stando così le cose, ciascuna delle parti, comprese quelle intervenienti, sopporterà le spese da essa sostenute.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 382, pag. 228), è annullata.**

2) **Ciascuna delle parti, comprese quelle intervenienti, sopporterà le proprie spese.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 23 febbraio 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart