RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 68/86 *

I — Gli antefatti

La direttiva del Consiglio 31 luglio 1981, n. 602, concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU L 222, pag. 32), era stata adottata in forza del Trattato CEE « in particolare degli artt. 43 e 100 ». La proposta della Commissione faceva menzione soltanto del'art. 43. L'art. 3 della suddetta direttiva impone, senza eccezioni, il divieto di immettere sul mercato talune sostanze ormoniche a scopo di somministrazione agli animali di qualsiasi specie. L'art. 2 della direttiva, « fatte salve le disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 », obbliga gli Stati membri a vietare la somministrazione di talune sostanze agli animali da azienda. A norma dell'art. 4, gli Stati membri possono autorizzare la somministrazione di talune sostanze a fini di trattamento terapeutico.

L'art. 5 stabilisce che

« Il Consiglio che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, prende al più presto una decisione sulla somministrazione agli animali da azienda, a scopo d'ingrasso, di estradiolo 17/ß, progesterone, testosterone, trembolone e zeranolo.

Fino all'adozione di tale decisione, restano applicabili le vigenti normative nazionali e le convenzioni concluse tra Stati membri relativamente a tali sostanze, nell'osservanza delle disposizioni generali del Trattato e lasciando impregiudicate le iniziative prese secondo una procedura comunitaria al fine di ravvicinarle.

Durante il suddetto periodo transitorio, gli Stati membri non possono autorizzare l'impiego di nuove sostanze ».

A norma dell'art. 7, le modalità e il finanziamento del controllo sull'applicazione di detta direttiva « sono decisi dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta della Commissione ».

Il 16 luglio 1985, il Consiglio, riferendosi agli artt. 43 e 100 del Trattato CEE, adottava la direttiva n. 85/358/CEE integrativa della direttiva n. 81/602/CEE (GU L 191, pag. 46). La direttiva n. 85/358/CEE disciplina le materie trattate dall'art. 7 della direttiva n. 81/602/CEE. All'art. 14, 2° comma, essa dispone che il Consiglio adotterà all'unanimità, entro il 31 dicembre 1985, la decisione di cui all'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE.

L'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE stabilisce che:

« Entro e non oltre il 1° luglio 1984 la Commissione presenterà al Consiglio una relazione sull'esperienza acquisita e sull'evoluzione scientifica, corredandola eventualmente di proposte che tengano conto di tale evoluzione ».

In applicazione della suddetta norma, la Commissione istituiva un gruppo scientifico per lo studio degli agenti anabolici nella produzione animale, con il compito di accertare se la somministrazione a scopo d'ingrasso delle cinque sostanze ormonali men-

* Lingua processuale: l'inglese.

zionate all'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE, presentasse effetti nocivi per la salute. Nel 1982, il gruppo presentava la propria relazione nella quale segnalava che l'impiego delle prime tre sostanze menzionate (gli ormoni « naturali ») non presentava alcun effetto nocivo sulla salute del consumatore, purché avvenisse in condizioni idonee. Quanto alle restanti due sostanze (gli ormoni « sintetici »), il gruppo segnalava la mancanza di taluni dati e la necessità di richieste d'informazione supplementari.

Il 13 giugno 1984, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di direttiva, fondata sull'art. 43 del Trattato CEE, a modifica della direttiva n. 81/602/CEE (GU C 170, pag. 4). Basandosi sulla relazione del gruppo scientifico, esaminata da vari comitati, la proposta contemplava all'art. 1 una modifica dell'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE, onde autorizzare l'impiego a scopo di ingrasso, a determinate condizioni, degli ormoni naturali. Secondo la nuova formulazione dell'art. 5, n. 5, l'eventuale autorizzazione all'impiego di ormoni sintetici viene rinviata ad una successiva decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Il 13 dicembre 1984, il Comitato economico e sociale emanava un parere su tale proposta (GU 1985, C 44, pag. 14). Secondo tale parere, la proposta doveva essere respinta e le condizioni della direttiva n. 81/602/CEE dovevano essere mantenute fino ad un esame più approfondito delle prove scientifiche (punto 1), dato che la presentazione della relazione aggiuntiva del gruppo scientifico sugli ormoni sintetici era prevista per la fine dell'anno (punto 3). Nel parere veniva inoltre precisato che in attesa di una regolamentazione uniforme in tutta la Comunità, era essenziale disporre di misure comunitarie che consentano di distinguere i prodotti ottenuti con o senza l'aiuto degli anabolizzanti (punto 13).

Il 3 aprile 1985, la Commissione presentava al Consiglio una modifica della propria proposta (GU C 106, pag. 7), nella quale si aggiungeva sostanzialmente un articolo destinato a facilitare l'identificazione dei prodotti ottenuti con l'aggiunta di anabolizzanti o senza.

L'11 ottobre 1985, il Parlamento adottava una risoluzione sulla proposta della Commissione (GU C 288, pag. 158). Esso sottolineava che, per proteggere i consumatori, avrebbero dovuto essere stabiliti in tutti gli Stati membri standard uniformi e che questo avrebbe dovuto essere fatto mediante un regolamento (punto 2). Il Parlamento, pur rallegrandosi della proposta diretta a vietare gli ormoni sintetici in mancanza di prove sufficienti della loro innocuità (punto 6), tuttavia non condivideva la proposta relativa all'autorizzazione dei tre ormoni naturali, tranne che a scopi terapeutici (punto 7).

Avuta conoscenza di tale risoluzione, la Commissione annullava una riunione del gruppo scientifico indetta per il 30 ottobre 1985. Il ricorrente deduce da una lettera del 23 settembre 1985 del presidente del gruppo scientifico della Commissione e della bozza di relazione ivi allegata, che la riunione del 30 ottobre 1985 si sarebbe probabilmente conclusa con una relazione nella quale si sarebbe stabilita l'innocuità degli ormoni sintetici.

Il 31 ottobre 1985, il Ministro britannico dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione, Jopling, scriveva una lettera al vicepresidente della Commissione, Andriessen, per manifestargli la propria « sorpresa » e la propria « preoccupazione » per l'annullamento della riunione del gruppo scientifico, nonché la propria speranza che la Commissione riesaminasse la sua decisione.

Senza convocare di nuovo il gruppo scientifico (la Commissione ha infatti spiegato, nella propria risposta scritta ad un quesito postole dalla Corte, che reputava superflua un'ulteriore riunione di questo gruppo avendo deciso di seguire i suggerimenti formulati dal Parlamento), nel novembre 1985 (il 19 secondo il ricorrente, l'8 secondo il Consiglio) la Commissione presentava un progetto di regolamento del Consiglio concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU C 313, pag. 4), come « modifica della proposta di direttiva », « in virtù delle disposizioni dell'art. 149, secondo comma, del Trattato CEE« . Senza farvi espresso riferimento, tale progetto di regolamento si presumeva fondato sull'art. 43 del Trattato CEE, con esclusione dell'art. 100 che menziona solo le direttive. Il progetto contemplava il divieto degli ormoni naturali, tranne che per scopi terapeutici, e il divieto assoluto degli ormoni sintetici. Il Consiglio discuteva tale progetto nel corso della sua seduta del 19 novembre 1985. Il Parlamento e il Comitato economico e sociale non venivano specificamente consultati su tale progetto.

Il 18 dicembre 1985, la Commissione presentava al Consiglio, « in virtù dell'art. 149, secondo comma, del Trattato CEE », una proposta modificata di direttiva del Consiglio concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle speculazioni animali (GU C 351, pag. 13). Detta proposta, fondata unicamente sull'art. 43 del Trattato CEE, parla di un divieto totale degli ormoni (art. 2), ma contempla all'art. 3 una procedura speciale per stabilire un elenco degli ormoni che possono essere impiegati a scopi terapeutici. L'inclusione in tale elenco degli ormoni sintetici doveva essere riservata ad un'autorizzazione del Consiglio approvata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Il 19 dicembre 1985, i membri del Consiglio venivano invitati ad esaminare la proposta della Commissione, sulla base del solo testo in lingua francese. In occasione di quella seduta la Commissione proponeva i suoi ultimi emendamenti (doc. COM (85) 832 final). Il Consiglio decideva, con il voto contrario del Regno Unito e della Danimarca, di adottare la direttiva con procedura scritta entro il 31 dicembre 1985.

Detta procedura è disciplinata dal'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Consiglio (GU 1979, L 268, pag. 1):

« 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 »

Il 23 dicembre 1985, il segretario generale del Consiglio inviava un telex al ministro britannico dell'agricoltura per chiedere al Regno Unito di esprimere il suo voto sulla direttiva controversa, entro il 30 dicembre 1985, alle ore 16, in conformità alla procedura scritta sopra richiamata. Con lettera al segretario generale del Consiglio del 31 dicembre 1985, la Rappresentanza permanente del Regno Unito ribadiva, a nome del ministro dell'agricoltura, che il Regno Unito si opponeva sia all'uso della procedura scritta che alla direttiva stessa, e adduceva come principali motivi l'incompletezza del fondamento giuridico, l'incompatibilità con le direttiva nn. 81/602/CEE e 85/358/CEE e la mancanza di una prova scientifica che giustificasse il divieto degli ormoni di cui è causa.

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

Detta direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, n. 649, « concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali » (GU L 382, pag. 228), è fondata sul Trattato CEE, « in particolare sull'art. 43 » e fa riferimento alla « proposta della Commissione » senza ulteriori precisazioni. L'art. 2 della stessa sancisce il divieto degli ormoni naturali, tranne che per scopi terapeutici, e il divieto assoluto degli ormoni sintetitici.

II — La fase scritta del procedimento e le conclusioni delle parti

Il ricorso del Regno Unito è stato registrato nella cancelleria della Corte il 10 marzo 1986.

Con ordinanze 3 ottobre 1986, la Corte ha autorizzato gli interventi della Commissione a sostegno delle conclusioni del Consiglio e del Regno di Danimarca a sostegno delle conclusioni del ricorrente.

La fase scritta del procedimento ha seguito il suo iter normale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti sono state invitate a rispondere per iscritto ad alcuni quesiti, e il Consiglio a produrre alla Corte alcuni documenti. A tale invito è stato dato tempestivamente seguito.

Il *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

— annullare la direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, n. 85/646/CEE, « concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali »;

— porre le spese processuali a carico del Consiglio.

Il *Governo del Regno di Danimarca*, interveniente, sostiene le conclusioni del ricorrente.

Il *Consiglio* e la *Commissione*, interveniente, chiedono che la Corte voglia respingere il ricorso e porre le spese a carico del ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *ricorrente* fonda il proprio ricorso su diversi mezzi: insufficienza del fondamento giuridico, insufficiente motivazione, irregolarità procedurali e carenza di motivazione nel merito della direttiva.

1. *Sul fondamento giuridico*

Il *ricorrente* sostiene che la direttiva n. 85/649 avrebbe dovuto essere fondata non soltanto sull'art. 43 (politica agricola comune), ma anche sull'art. 100 (ravvicinamento delle legislazioni) del Trattato CEE, con la conseguente necessità della deliberazione unanime contemplata dall'art. 100, laddove l'art. 43 consente deliberazioni a maggioranza qualificata dei voti.

Secondo il ricorrente, la direttiva si pone indubbiamente degli obiettivi agricoli, ma la sua precipua finalità è quella di garantire il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri nell'intento di salvaguardare la salute e gli interessi dei consumatori. Detta finalità si evince sia dalla stessa direttiva (primo punto della motivazione) che dalla normativa anteriore nella stessa materia nonché dagli atti preparatori. Il primo punto

della motivazione della direttiva n. 81/602/CEE, fondato su entrambi i suddetti articoli, 43 e 100, del Trattato, verte sui pericoli per la salute del consumatore, e l'art. 5 della direttiva stessa contempla una decisione successiva da approvare all'unanimità su taluni ormoni (primo comma) e un ravvicinamento delle legislazioni (secondo comma), eccedendo in tal modo l'ambito dell'art. 43 del Trattato. La direttiva n. 85/358/CEE, adottata con deliberazione umanime anch'essa sulla base di entrambi gli articoli suddetti e che, all'art. 14, ribadisce la necessità di deliberazione unanime per la decisione successiva pone del pari in evidenza l'aspetto del ravvicinamento delle disposizioni legislative.

Quanto ai lavori preparatori della direttiva n. 85/649/CEE, il ricorrente fa valere la proposta della Commissione del 13 giugno 1984 (la cui motivazione fa più volte riferimento alla tutela della salute umana e al ravvicinamento delle legislazioni), il parere del Comitato Economico e Sociale e la risoluzione del Parlamento, che del pari sottolineano gli aspetti della tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori.

Ora, detti aspetti sono estranei all'art. 43 del Trattato. Essi rientrano nell'art. 100 (vedasi sentenza della Corte 18 marzo 1980, causa 91/79, Commissione/Italia, Racc. pag. 1099).

Secondo il ricorrente, le due distinte finalità (agricola, da una parte, e di ravvicinamento delle legislazioni in materia di salute umana e tutela dei consumatori, dall'altra) sono essenziali per la direttiva, la quale deve pertanto fondarsi sia sull'art. 43 che sull'art. 100. Tale assunto trova conferma nella prassi seguita dal Consiglio di fare uso di entrambi i suddetti articoli come fondamento delle direttive in materia agricola comportanti un aspetto di ravvicinamento delle legislazioni. Il ricorrente cita vari esempi riferentisi al periodo 1964-1982.

Diversa è la situazione nella causa 138/78 (sentenza 21 febbraio 1979, Stölting, Racc. pag. 713). Nel caso di un provvedimento adottato in base ad un articolo del Trattato che incida soltanto su una politica disciplinata da un altro articolo, il riferimento fatto anche a quest'ultimo non è necessario.

Il ricorrente esclude altresì la soluzione consistente nel cercare l'articolo che rappresenta l'« obiettivo primario » di un provvedimento, per addurre come fondamento unicamente tale articolo. Si tratta di un criterio al tempo stesso inutilizzabile — in quanto non è sempre possibile distinguere tra obiettivo primario e secondario — e pericoloso, in quanto potrebbe facilmente servire ad aggirare le procedure speciali contemplate dall'articolo relativo a tale obiettivo secondario.

Il *Consiglio* ammette che la direttiva è al tempo stesso un provvedimento di politica agricola comune e un provvedimento di ravvicinamento delle legislazioni, tuttavia esso fa rilevare che l'art. 43 del Trattato, da solo, costituisce un sufficiente fondamento giuridico. Secondo la regola della « lex specialis », l'art. 100 si applica solo in assenza di una norma specifica che permetta l'adozione di direttive. Tuttavia una tale norma è costituita dall'art. 43 in quanto esso non esclude alcun mezzo di azione e permette l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per attuare la politica agricola comune. L'art. 100 è invece una norma generale e sussidiaria.

Quando il Trattato conferisce al Consiglio la competenza ad agire in un determinato modo allo scopo di realizzare una politica comune, questo ha il dovere di agire di conseguenza. Ciò discende dall'art. 4, n. 1, del Trattato.

Così, secondo il Consiglio, qualora un atto venga emanato nell'intento di realizzare un obiettivo in materia agricola, o qualora tale

obiettivo costituisca il suo oggetto principale, esso deve essere obbligatoriamente ed esclusivamente fondato sull'art. 43, anche se gli strumenti impiegati per la realizzazione di tale obiettivo abbiano carattere di ravvicinamento delle legislazioni. La direttiva n. 85/649/CEE è un provvedimento di ravvicinamento essenzialmente di natura economica, adottato nell'ambito della politica agricola comune. Essa è distinta da un provvedimento di ravvicinamento la cui adozione sia necessaria per l'incidenza di norme nazionali su una politica comune.

Come si evince dal titolo, dalla motivazione e dal dispositivo della direttiva controversa, essa persegue le finalità enunciate all'art. 39 del Trattato, in particolare lo sviluppo razionale della produzione agricola [lett. a)], la stabilizzazione dei mercati [lett. c)] mediante la garanzia della qualità dei prodotti e l'adeguamento dell'offerta alla domanda, la sicurezza degli approvvigionamenti [lett. d)], che presuppone intrinsecamente che i prodotti siano sani. Rispetto a questi obiettivi principali, quelli della tutela degli interessi e della salute dei consumatori costituiscono soltanto un corollario.

La salute pubblica in quanto tale, del resto, non è un obiettivo proprio né dell'art. 100 né dell'art. 43, ma non è nemmeno di esclusiva competenza degli Stati membri. La sentenza emanata nella causa 91/79, citata dal ricorrente, non ha, secondo il Consiglio, rilevanza in questo contesto. Il problema della competenza comunitaria su tale materia andrebbe piuttosto esaminato caso per caso. Come affermato dalla Corte nella sentenza 3 luglio 1974, causa 9/74 (Casagrande, Racc. pag. 773), una competenza trasferita alla Comunità non è limitata quando abbia ripercussioni su una materia che di per sè stessa non rientra nelle competenze comunitarie.

Il problema della determinazione dell'obiettivo principale di un provvedimento è da risolvere con il potere discrezionale che la Corte, nella sentenza 21 febbraio 1979 (causa 138/78, Stölting, Racc. pag. 713), ha riconosciuto al Consiglio quando esso agisce a norma degli artt. 40 e 43 del Trattato. Inoltre, secondo la sentenza 30 settembre 1982 (causa 108/81, Amylum, Racc. pag. 3107), il Consiglio può adottare tutti i provvedimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39.

Il Consiglio ammette che si è instaurata la prassi di fondare direttive analoghe a quella controversa al tempo stesso sull'art. 43 e sull'art. 100. Tale prassi è dovuta ad un compromesso politico adottato nel 1964 allo scopo di permettere l'adozione senza indugi di alcune direttive. Tuttavia, tale soluzione non pregiudica i provvedimenti futuri; le delegazioni hanno mantenuto tutta la loro discrezionalità circa il fondamento giuridico delle future direttive, cosicché tale prassi non è stata seguita sistematicamente, ed esistono esempi di direttive aventi obiettivi analoghi, fondate soltanto sull'art. 43. Per giunta, una mera prassi non può sostituirsi alla norma giuridica che va normalmente applicata. Nulla impedisce che la prassi venga modificata. Ciascuna direttiva va esaminata in base alle sue particolarità.

Il *ricorrente* replica che se il Consiglio avesse ragione nel sostenere che le direttive con obiettivi unicamente o principalmente agricoli devono fondarsi « obbligatoriamente ed esclusivamente » sull'art. 43, tutte le direttive di questo tipo fondate sui due articoli, 43 e 100, sarebbero inficiate da irregolarità. La Corte, tuttavia, ha avuto modo di pronunciarsi frequentemente su direttive di questo genere, senza aver mai espresso dubbi circa la loro validità (vedasi per es., sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, Bauhuis, Racc. pag. 5).

Il ricorrente mette in dubbio, peraltro, quanto asserito dal Consiglio circa il potere discrezionale in ordine ai provvedimenti adottati in forza degli artt. 40 e 43 e conte-

sta che le sentenze citate dal Consiglio siano pertinenti. Il ragionamento del convenuto si risolve nel rimettere alla propria discrezionalità la decisione in ordine al fondamento giuridico di un provvedimento; secondo il ricorrente, ciò è in contrasto con l'art. 4 del Trattato.

Quanto all'argomento addotto dal Consiglio, secondo cui la tutela degli interessi e della salute dei consumatori è solo un corollario degli obiettivi principali, il ricorrente rileva che il Consiglio non ha tenuto conto delle indicazioni che dimostrano il contrario, in particolare il rilievo, mosso dal Comitato economico e sociale nel suo parere sulla proposta della Commissione, secondo cui detta proposta « sembra basarsi soprattutto sulla volontà di proteggere la salute umana e gli interessi dei consumatori ».

Il *Consiglio* ribatte che, pur avento tenuto conto di tale parere, la sua valutazione nel merito rientra nel suo potere di valutazione politica, considerata la funzione puramente consultiva del Comitato.

Il *Governo danese* osserva che esso si è opposto all'uso della procedura scritta e all'adozione della direttiva perché riteneva, al pari del ricorrente, che il fondamento giuridico non fosse corretto. Il Governo danese fa valere che la garanzia di un certo livello qualitativo dei prodotti agricoli non rientra espressamente negli obiettivi della politica agricola enunciati dall'art. 39 del Trattato, e pertanto non rientra nella politica agricola in senso stretto.

Le norme da applicare ai prodotti agricoli non si trovano soltanto nel capitolo sulla politica agricola, ma anche tra le « norme previste per l'instaurazione del mercato comune » (art. 38, n. 2, del Trattato). Era quindi naturale che il Consiglio decidesse di far ricorso, oltre all'art. 43, all'art. 100 come fondamento giuridico di direttive che perseguono l'obiettivo della libera circolazione dei prodotti agricoli tenendo conto della tutela della salute delle persone. Il Governo interveniente cita varie direttive rientranti nella materia e fondate sull'art. 43 e sull'art. 100 insieme. La direttiva n. 85/649/CEE appartiene alla medesima categoria. Essa persegue lo scopo di creare condizioni di produzione uniformi, di facilitare gli scambi tra gli Stati membri e di evitare una distorsione delle condizioni di concorrenza, il tutto nella preoccupazione della salute delle persone. Tali obiettivi non rientrano nell'art. 43.

La *Commissione* è del parere che la direttiva, pur perseguendo, tra gli altri, gli obiettivi della tutela dei consumatori e della salute pubblica, non ecceda l'ambito dell'art. 39 del Trattato. Come la Corte ha affermato nella sentenza 2 giugno 1976 (cause riunite 56-60/74, Kampffmeyer, Racc. pag. 711), gli obiettivi enunciati dall'art. 39 vanno applicati in modo armonico. L'incremento della produttività [lett. a)] senza pregiudicare la stabilità dei mercati [lett. c)] non implica, in periodi di eccedenze, l'aumento della produzione, bensì il suo miglioramento. La stabilizzazione dei mercati necessita dell'optimum produttivo, non del massimo. Occorre quindi evitare di dar luogo ad una produzione per la quale non vi sia domanda. Non si perviene ad una stabilizzazione dei mercati senza prendere in considerazione gli interessi dei consumatori. La buona qualità dei prodotti rientra del pari nell'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti (lett. d). Ne consegue che la tutela dei consumatori e della salute pubblica, pur non costituendo in sé un obiettivo comunitario, va presa in considerazione nel perseguimento delle finalità enunciate nell'art. 39.

La Corte ha peraltro affermato, nella sentenza 20 aprile 1978 (cause riunite 80 e

81/77, Commissionnaires Réunis, Racc. pag. 927, punti 35 e 36 della motivazione), che in materia di politica agricola comune vanno applicati, oltre agli obiettivi di cui all'art. 39, gli obiettivi generali enunciati all'art. 2 del Trattato. Ora, uno « sviluppo armonioso delle attività economiche » non è possibile senza rispettare gli interessi dei consumatori, ed un « miglioramento sempre più rapido del tenore di vita » non può prescindere dalla salute pubblica.

Secondo la Commissione, contrariamente a quanto è sostenuto dal ricorrente, la sentenza 18 marzo 1980, causa 91/77 (Commissione/Italia, Racc. pag. 1099) non riconosce che la salute in quanto tale è un obiettivo ai sensi dell'art. 100. Benché il suddetto articolo possa anche servire a garantire la libera circolazione delle merci, esso non è l'unica norma appropriata. In questo contesto la Commissione cita la sentenza della Corte 29 novembre 1978 (causa 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. pag. 2347, punto 55 della motivazione):

« ... le norme del Trattato relative alla soppressione degli ostacoli tariffari e commerciali per gli scambi intracomunitari ... vanno considerate come parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati ».

Del pari, il rispetto delle regole di concorrenza è più che un semplice obiettivo della politica agricola comune della quale esso è parte integrante. In forza dell'art. 42, il Consiglio può renderle « applicabili » in materia agricola, e l'art. 40, § 2, lett. a), contempla « regole comuni in materia di concorrenza » come una delle forme dell'organizzazione dei mercati.

La Commissione rileva che sarebbe in contrasto con l'estesissima sfera di applicazione dell'art. 43 fondare la direttiva n. 85/649/CEE su un fondamento giuridico diverso da questo. Essa menziona vari esempi di altre direttive e di regolamenti in materia agricola fondati solo sull'art. 43, benché detti provvedimenti perseguano anche altri scopi, oltre a quelli espressamente enunciati all'art. 39. Una siffatta interpretazione estensiva dell'art. 43 non sottrae ogni efficacia all'art. 100: quest'ultimo trova ancora applicazione per tutti i provvedimenti che, pur riguardando prodotti agricoli ricompresi nell'allegato II del Trattato CEE, non perseguano obiettivi di politica agricola.

2. *Sulla motivazione*

Il *ricorrente* fa valere l'insufficienza della motivazione sotto vari aspetti.

Secondo il ricorrente, la direttiva dà l'impressione di essere stata adottata nell'intento di realizzare taluni obiettivi della politica agricola comune, ma né il titolo né la motivazione e nemmeno il preambolo fanno cenno del suo oggetto vero, cioè quello di promuovere il ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali nell'interesse dei consumatori, in particolare nel tutelare la loro salute. Per giunta, la direttiva n. 85/649/CEE non fa alcun riferimento alla direttiva n. 81/602/CEE né precisa la proposta della Commissione. Tali omissioni servono a nascondere il fatto che la direttiva di cui trattasi è complementare alla direttiva n. 81/602/CEE e destinata, come quest'ultima, a perseguire gli obiettivi sia dell'art. 100 che dell'art. 43 del Trattato.

Inoltre, dalla direttiva n. 85/649/CEE non risulta che la stessa sia stata adottata a seguito della presentazione della relazione scientifica di cui all'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE né si evince alcun motivo per non tener conto delle conclusioni di tale relazione. Disposizioni manifestamente inadeguate all'obiettivo perseguito possono essere illegittime (vedasi sentenza 21 febbraio

1979, causa 138/78, Stölting, pag. 713). Il Consiglio era pertanto tenuto ad esaminare la relazione allo scopo di stabilire se la normativa proposta fosse manifestamente inadeguata rispetto ai suoi obiettivi e doveva farne menzione nel preambolo della direttiva controversa. In caso contrario la Corte non potrebbe esercitare un adeguato controllo giurisdizionale (cfr. sentenza 15 marzo 1967, cause riunite 8-11/66, Cimenteries, Racc. pag. 83). L'obbligo di prendere in considerazione la relazione discende anche dal fatto che il Consiglio e la Commissione sono tenuti a cooperare per la realizzazione degli obiettivi del Trattato, sia che ciò avvenga nell'ambito dell'art. 152 del Trattato che in quello dell'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE.

Il *Consiglio* è del parere che la direttiva n. 85/649/CEE sia sufficientemente motivata, alla luce della giurisprudenza della Corte sull'art. 190 del Trattato, in particolare delle sentenze 12 luglio 1979 (causa 166/78, Italia/Consiglio, Racc. pag. 2575) e 30 settembre 1982 (causa 110/81, Roquette frères, Racc. pag. 3159).

Per quanto riguarda la pretesa mancanza di riferimenti alla tutela dei consumatori, e in particolare alla tutela della loro salute, il Consiglio fa richiamo al primo punto della motivazione della direttiva:

« ... le loro conseguenze sulla salute umana sono valutate differentemente dalle normative nazionali ... ».

La normativa anteriore viene richiamata dal quinto punto della motivazione, che fa riferimento alla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462/CEE, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dei paesi terzi (GU L 302, pag. 28) e alla direttiva n. 85/358/CEE.

Il Consiglio riconosce di essersi discostato dalla prassi consolidata ammettendo di fare specificamente riferimento alla proposta della Commissione. Ciò era tuttavia irrealizzabile ed impossibile atteso che si trattava di tutta una serie di proposte comprendenti ad un tempo disposizioni delle proposte iniziali per la direttiva n. 81/602/CEE e nuove proposte con le loro modifiche. Peraltro, il mancato riferimento alla direttiva n. 81/602/CEE rafforza il carattere autonomo della direttiva di cui è causa.

Quanto alla relazione scientifica, il Consiglio fa anzitutto valere che l'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE non impone alcun obbligo al Consiglio, bensì alla sola Commissione. Nemmeno l'art. 152 del Trattato è pertinente. Quando il Consiglio chiede alla Commissione di procedere ad uno studio, a norma dell'art. 152 del Trattato, tale richiesta non implica di per sé alcun effetto obbligatorio: la Commissione soltanto è responsabile nel decidere l'azione da essa ritenuta più opportuna. Comunque sia, la relazione di cui all'art. 8 della direttiva n. 81/602/CEE e gli studi di cui fa menzione l'art. 152 del Trattato devono essere considerati soltanto come un elemento preliminare all'elaborazione di una proposta da parte della Commissione, la quale conserva un ampio margine di discrezionalità. Se il Consiglio avesse tenuto conto dell'indagine scientifica, lo avrebbe fatto nel pieno esercizio del proprio potere discrezionale e in relazione alla propria valutazione politica. Pertanto, il riferimento a tale relazione nella motivazione non era necessario.

Quanto alla questione del carattere manifestamente inadeguato della direttiva, il Consiglio reputa illogico che una relazione che esso non era tenuto a prendere in considerazione serva a stabilire se la normativa proposta fosse manifestamente inadeguata rispetto ai suoi obiettivi. Inoltre, il ricorrente non ha addotto argomenti precisi nei quali venga spiegato il motivo per cui la direttiva sia da considerare manifestamente inadeguata.

Per quel che riguarda la sentenza 110/81 fatta valere dal Consiglio, il *ricorrente* sostiene che questa non è pertinente. Essa non riguarda la veridicità o l'erroneità della motivazione, bensì la sua insufficienza. Il *Consiglio* non accetta tale distinzione.

La *Commissione*, basandosi sulla sentenza 29 febbraio 1984 (causa 37/83, Rewe, Racc. pag. 1229), osserva che la motivazione della direttiva n. 85/649/CEE è sufficiente ed esatta. I vari punti della motivazione fanno riferimento non solo agli obiettivi agricoli, ma altresì alla salute umana. La motivazione sarebbe divenuta inutilmente dettagliata ove, oltre alla relazione scientifica, avessero dovuto essere menzionate altre relazioni. Quanto ai riferimenti precisi alle sue proposte, la Commissione cita altri esempi in cui le proposte, spesso modificate e non pubblicate, non sono state precisate nel provvedimento adottato dal Consiglio.

La Commissione aggiunge una considerazione di ordine generale che essa ricava dalle sentenze 15 settembre 1982 (causa 106/81, Kind, Racc. pag. 2885) e 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263). I requisiti relativi alla motivazione sono meno rigorosi nei confronti di uno Stato membro che nei confronti di un individuo leso da un atto comunitario. Ciò risulta tanto più vero qualora, come nel caso in esame, lo Stato avesse partecipato attivamente alle discussioni in seno al Consiglio e fosse ben informato dei motivi che sottostavano all'adozione dell'atto.

3. *Sulla necessità della delibera unanime del Consiglio in forza delle disposizioni contenute in direttive anteriori*

Indipendentemente dall'unanimità che discenderebbe dall'applicazione dell'art. 100 del Trattato come fondamento giuridico, il *ricorrente* deduce tale requisito anche dall'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE, nonché dall'art. 14 della direttiva n. 85/358/CEE, i quali contemplano una decisione del Consiglio, presa all'unanimità, in ordine alla somministrazione dei cinque ormoni di cui alla direttiva n. 85/649/CEE. Nelle due direttive anteriori il Consiglio, deliberando all'unanimità, si è impegnato ad adottare un'altra decisione unanime. Il ricorrente, senza far valere espressamente il principio dell'estoppel, che secondo il Consiglio non trova applicazione nella fattispecie, sostiene che l'adozione della decisione successiva solo a maggioranza è in contrasto con il principio della buona fede, nonché a quello della tutela del legittimo affidamento. Quando il Consiglio si impegna all'adozione di un atto all'unanimità, i Governi fanno affidamento su tale impegno, in particolare nelle trattative dirette a conseguire un accordo.

Un organo legislativo (un'assemblea parlamentare o il Consiglio) può essere tenuto a rispettare l'impegno, derivante da norme anteriori, di adottare una procedura particolare (vedasi cause Attorney-General for New South Wales/Trethowan, (1931) 44 CLR 394; Harris/Donges (1952) 1 TLR 1245).

Il *Consiglio* fa valere, anzitutto, che la direttiva n. 85/649/CEE non è la decisione considerata dall'art. 5, primo comma, della direttiva n. 81/602/CEE, e dall'art. 14 della direttiva n. 85/358/CEE. Dette disposizioni menzionano « la somministrazione » di cinque sostanze specificate, mentre la direttiva controversa contiene il divieto di un certo numero di sostanze non specificate, nonché talune disposizioni relative all'importazione di animali e di carne in provenienza da paesi terzi. La direttiva n. 85/649/CEE costituisce quindi una misura di ravvicinamento ai sensi dell'art. 5, secondo comma, della direttiva n. 81/602/CEE, nonché una normativa sui prodotti importati, ai sensi dell'art. 6 di questa stessa direttiva. Nessuna delle suddette disposizioni prescrive l'unanimità.

Il Consiglio riconosce che sostanzialmente il problema della somministrazione delle cinque sostanze menzionate all'art. 5, primo comma, della direttiva n. 81/602/CEE è stato disciplinato in maniera difforme da quella considerata in tale norma. Tuttavia il Consiglio, per ragioni politiche e nell'esercizio del proprio potere discrezionale, avrebbe potuto scegliere di agire in applicazione del secondo comma dell'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE, anziché del primo. Spetta ora alla Commissione, la cui proposta è necessaria per un'azione futura del Consiglio, trarre le sue conclusioni da tale situazione.

Il Consiglio contesta che sia stato violato il legittimo affidamento del ricorrente, anche se la direttiva n. 85/649/CEE fosse la decisione di cui all'art. 5, primo comma, della direttiva n. 81/602/CEE.

La teoria della tutela del principio del legittimo affidamento è, secondo il Consiglio, difficilmente trasferibile dalla sfera delle decisioni individuali a quella delle competenze generali di un organo legislativo. Una siffatta applicazione non è certo completamente esclusa (vedasi sentenza 5 giugno 1973, causa 81/72, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 575). Tuttavia, secondo la sentenza 29 marzo 1979 (causa 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Racc. pag. 1185), è semplicemente fatto divieto al Consiglio di derogare ad un principio generale nella sua applicazione ai casi particolari, ma nulla impedisce ad esso di modificare tale principio. Se si dovesse estendere il principio del legittimo affidamento agli Stati membri che partecipano ai lavori del Consiglio, quest'ultimo non potrebbe praticamente più adottare nuove decisioni migliorative, e il diritto comunitario non potrebbe evolversi.

Quanto alle due sentenze britanniche fatte valere dal ricorrente, il Consiglio le ritiene non attinenti all'oggetto della fattispecie in esame. Nella causa Attorney-General for New South Wales/Trethown, i vincoli al potere legislativo erano dovuti ad una legge di rango superiore, e la causa Harris/Donges verteva su diritti collegati a garanzie particolari.

Infine, il Consiglio, senza voler contestare il diritto del ricorrente di promuovere un'azione, esprime dubbi in ordine al danno asseritamente subito dal ricorrente per il fatto che la direttiva sia stata adottata a maggioranza qualificata. L'unica alternativa sarebbe stata il mantenimento della precedente situazione, dannosa per il mercato comune nel suo complesso e per ciascuno Stato membro in particolare, a causa degli intralci agli scambi intracomunitari e delle distorsioni della concorrenza. Secondo il Consiglio, un ricorrente non ha un interesse legittimo a che una decisione venga annullata per vizio di forma se tale annullamento può soltanto risolversi, come nella fattispecie, nell'adozione di un'altra decisione sostanzialmente identica.

Il *ricorrente* replica che l'art. 173, secondo comma, del Trattato, non impone agli Stati membri alcun obbligo di provare l'esistenza di un danno. Gli Stati membri hanno, in quanto tali, un interesse a che il Consiglio rispetti le norme. Il *Consiglio* non contesta tale affermazione.

La *Commissione* sostiene il Consiglio, in particolare nella sua interpretazione dell'art. 5 della direttiva n. 81/602/CEE. La direttiva controversa va oltre la somministrazione delle cinque sostanze ivi specificate. Oltre al divieto di dette sostanze, essa contempla procedure per l'inclusione di altre sostanze [art. 3, lett. c)], provvedimenti per il controllo della produzione di sostanze ad azione ormonica (art. 4) e disposizioni sull'importazione in provenienza da paesi terzi (art. 6). Peraltro, la Commissione fa rilevare che una disposizione come quella contenuta nell'art. 5, primo comma, della direttiva n.

81/602/CEE, non solo non può vincolare il Consiglio, ma sarebbe inoltre in contrasto con le prerogative attribuite alla Commissione dall'art. 155 del Trattato se essa potesse escludere il ricorso ad altre procedure.

4. *Sulla violazione del regolamento interno del Consiglio*

Il *ricorrente* sostiene che l'applicazione della procedura scritta per l'adozione della direttiva n. 85/649/CEE ha rappresentato una palese violazione dell'art. 6, n. 1, del regolamento interno del Consiglio, dal momento che due Stati membri avevano sollevato obiezioni sull'uso della suddetta procedura. Ciò configura, secondo il ricorrente, una violazione delle forme sostanziali, in quanto una riunione del Consiglio offre a ciascuno dei suoi membri tutti i vantaggi di un negoziato diretto che riveste particolare importanza ove sia richiesta l'unanimità. Alla violazione dell'art. 6 in quanto tale se ne aggiunge un'altra derivante dall'aver omesso di motivare lo scostamento da tale disposizione.

Il *Consiglio* fa valere che, nonostante il voto contrario di due dei suoi membri, sussistevano circostanze speciali che permettevano il ricorso alla procedura scritta. Poiché la proposta della Commissione era pervenuta solo alla vigilia e i servizi di traduzione del Consiglio erano oberati a causa della preparazione dell'imminente adesione della Spagna e del Portogallo, la riunione del Consiglio del 19 dicembre 1985 non aveve potuto concludersi con un accordo definitivo. La soluzione cui si fa normalmente ricorso in simili situazioni — l'inserimento del provvedimento da adottare nell'ordine del giorno di una seduta successiva come « punto A », a norma dell'art. 2, nn. 6 e 7, del regolamento interno — non poteva essere praticata nella fattispecie, dato che la riunione successiva, che era anche l'ultima del 1985, si sarebbe svolta l'indomani. Dopo aver consultato il proprio servizio giuridico, il Consiglio aveva deciso di ricorrere alla procedura scritta di guisa che la direttiva potesse essere ufficialmente approvata in tutte le lingue prima della fine del 1985. Il Consiglio ammette che la data 31 dicembre 1985, di cui all'art. 14, secondo comma, della direttiva n. 85/358/CEE, ha solo carattere indicativo, e conferma la propria interpretazione della medesima disposizione, ossia che la direttiva n. 85/649/CEE non è la decisione considerata da quest'articolo.

Il Consiglio ritiene, alla luce di tali circostanze, di aver dato una corretta interpretazione all'art. 6, n. 1, del regolamento interno. Secondo il Consiglio è stata raggiunta la finalità di tale disposizione che, come il ricorrente ha posto in evidenza, consiste nell'offrire a ciascuno Stato membro l'occasione di chiedere una riunione ordinaria per discutere direttamente. Il ricorrente ha avuto pienamente occasione di esporre dettagliatamente la propria posizione dinanzi al Consiglio a due riprese. Sicché la richiesta di un'ulteriore riunione avrebbe solo ritardato indebitamente la procedura e avrebbe avuto come effetto quello di uno sviamento di procedura.

Secondo il Consiglio, la propria interpretazione dell'art. 6 del regolamento interno, privilegiando la « ratio legis » rispetto alla lettera, trova un riscontro in varie sentenze della Corte. Il Consiglio si rierisce alle sentenze 21 ottobre 1970 (causa 20/70, Lesage, Racc. pag. 861), 30 ottobre 1975 (causa 23/75, Rey Soda, Racc. pag. 1279), 16 marzo 1978 (causa 7/77, Von Wüllerstorff, Racc. pag. 769) e 29 marzo 1984 (causa 25/83, Buick, Racc. pag. 1773).

Nella sua risposta scritta a un quesito posto dalla Corte, il Consiglio ha spiegato di aver ritenuto opportuno e necessario, nell'esercizio del suo potere discrezionale, adottare la direttiva prima della fine del 1985. L'adozione della direttiva era urgente a causa dell'esistenza di distorsioni della concorrenza e di ostacoli al commercio.

Il *ricorrente* replica che la discussione nella riunione del Consiglio del 19 novembre 1985 era imperniata su un progetto della Commissione, in pari data, che differiva inoltre su vari punti importanti dalla direttiva alla fine adottata. Gli Stati membri non avevano avuto la possibilità di esaminare il progetto della Commissione né la direttiva controversa. Lo stesso vale anche per la discussione del 19 dicembre sul progetto distribuito alla vigilia e solo in lingua francese. Pertanto il Regno Unito non ha avuto interamente la possibilità di far valere la propria posizione in dettaglio, né quella di consultare i propri organi legislativi e di governo.

L'inadeguatezza della procedura cui si è fatto ricorso è altresì messa in risalto dal fatto che il testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale differisce su tre punti da quello notificato agli Stati membri.

Le sentenze della Corte citate dal Consiglio per giustificare lo scostamento dalla lettera dell'art. 6 del regolamento interno, a vantaggio della finalità dello stesso, non suffragano tale punto di vista. Esse consentono soltanto, in caso di ambiguità, di accogliere un'interpretazione conforme agli obiettivi dell'atto considerato anziché un'interpretazione conforme alla formulazione letterale di tale atto. Ciò presenta analogie con la regola di cui all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Nella fattispecie in esame, tuttavia, non vi sono ambiguità.

Nella controreplica il *Consiglio*, pur reputando la Convenzione sopramenzionata non attinente al diritto comunitario, sostiene che l'art. 31 rafforzi la sua tesi secondo cui una norma va interpretata « secondo il senso comune da attribuire ai termini ... e alla luce del suo oggetto e della sua finalità ».

Peraltro, il Consiglio contesta che il ricorrente non abbia avuto l'occasione di esaminare sufficientemente le proposte della Commissione. Il progetto discusso il 19 novembre 1985 non era stato distribuito lo stesso giorno, bensì il 12 novembre. Tra il 19 novembre ed il 19 dicembre 1985 vi erano state diverse riunioni ad alto livello. I membri del Consiglio erano perfettamente a conoscenza dei problemi che essi erano chiamati a risolvere. La proposta definitiva della Commissione, formulata in seno alla seduta del 19 dicembre 1985, si limitava a riflettere le approfondite discussioni che avevano avuto luogo nel corso del mese precedente e che avevano costituito solo il culmine di almeno 18 mesi di discussioni avvenute in seno alle varie istanze del Consiglio.

Se ciò non bastasse, secondo il Consiglio, l'accordo politico generale raggiunto il 19 dicembre 1985, nonostante la mancanza delle versioni linguistiche diverse dal francese, era un ulteriore elemento che giustificava il ricorso alla procedura scritta.

Quanto alle differenze tra il testo notificato e quello pubblicato, il Consiglio fa valere l'art. 191 del Trattato, secondo cui « le direttive ... sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione » (secondo comma). Di conseguenza, solo il testo notificato è giuridicamente vincolante e può servire ad interpretare l'intenzione del legislatore.

Secondo il *Governo danese*, il Consiglio è tenuto a rispettare il suo regolamento interno. L'art. 6, n. 1, è chiaro al riguardo. La sua applicazione non potrebbe mai essere considerata uno sviamento di procedura semplicemente per il fatto che un'istituzione comunitaria ritenga che uno Stato membro abbia avuto occasione di esprimere sufficientemente la propria posizione. Un simile giudizio di valore da parte del Consiglio sarebbe inaccettabile. L'inosservanza dell'art. 6, n. 1, del regolamento interno fa sì che l'atto adottato dal Consiglio non poteva produrre effetti.

5. *Sulla mancata consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale*

Il *ricorrente* sostiene che si è altresì verificata una violazione delle forme sostanziali in quanto il Consiglio non ha consultato il Parlamento sul progetto sottopostogli dalla Commissione nel novembre 1985. Detto progetto non conteneva più nessuno degli articoli che erano stati esaminati dal Parlamento. Vi sono parecchie modifiche di fondo rispetto al testo esaminato (la proposta presentata nel giugno 1984, modificata nell'aprile 1985) e rispetto al testo proposto in alternativa dal Parlamento nell'ottobre 1985. Poiché la direttiva deve ugualmente fondarsi sull'art. 100 del Trattato, sarebbe stata altresì necessaria una nuova consultazione del Comitato economico e sociale.

Il *Consiglio* sostiene che occorre consultare di nuovo il Parlamento su una proposta modificata soltanto se le modifiche oltrepassano l'ambito della proposta iniziale e se quest'ultima ha subito modifiche di fondo. Il Consiglio fa valere le sentenze 15 luglio 1970 (causa 41/69, ACF Chemiefarma, Racc. 1970, pag. 661) e 4 febbraio 1982 (causa 125/79, Battaglia, Racc. 1982, pag. 297). Nella fattispecie, le modifiche (consistenti in un semplice cambiamento di metodo nel trattamento riservato alle sostanze ad azione ormonica) sono rimaste entro l'ambito della proposta iniziale. Per giunta, un'ulteriore consultazione sarebbe stata oltretutto inutile per il fatto che la Commissione ha in sostanza incorporato nella sua nuova proposta le modifiche suggerite dal Parlamento. In seguito, tali modifiche sono state riprese in massima parte dal Consiglio nel testo definitivo. Quanto alle modifiche specificamente menzionate dal ricorrente, il Consiglio puntualizza che esse si erano rese necessarie a causa di una decisione nel frattempo adottata, oppure che esse erano una logica conseguenza di altre disposizioni, o erano state aggiunte dal Parlamento. Nessuna di esse, in ogni caso, costituiva una modifica di fondo.

Per giunta, il Consiglio osserva che le sue conclusioni traggono conferma dal fatto che il presidente del Parlamento non aveva richiesto una nuova consultazione.

La *Commissione* sostiene di aver redatto la proposta modificata del novembre 1985 proprio in considerazione delle principali conclusioni enunciate dal Parlamento nella risoluzione dell'11 ottobre 1985. Essa ha agito esattamente come stabilito dall'art. 149, secondo comma, del Trattato. Sarebbe in contrasto con tale disposizione e con l'equilibrio istituzionale consultare di nuovo il Parlamento su modifiche che tengono conto dei suoi suggerimenti. Nella pratica, una simile consultazione non ha mai avuto luogo, ma il Parlamento è informato sulla maniera in cui la Commissione ha recepito le sue proposte.

6. *Sulla giustificazione della direttiva quanto al merito*

Per quanto riguarda il merito della direttiva, il *ricorrente* muove delle censure connesse al principio di proporzionalità, all'impossibilità di esecuzione della direttiva ed al principio della preferenza comunitaria.

La Corte, secondo il ricorrente, ha il potere e il dovere di controllare l'esattezza delle affermazioni contenute nel preambolo di un atto comunitario onde stabilire se la motivazione costituisca una giustificazione dello stesso sul piano giuridico (cfr. sentenza 1° luglio 1965, cause riunite 106 e 107/63, Toepfer, Racc. 1965, pag. 497; conclusioni dell'avvocato generale nella causa 13/63, Italia/Commissione, Racc. 1963, pagg. 345, 369).

Il ricorrente fa valere che la motivazione fatta valere nel preambolo della direttiva controversa, ossia la necessità di evitare le distorsioni della concorrenza e gli ostacoli agli scambi, non possono legittimamente

giustificare l'imposizione degli obblighi stabiliti. Senza la direttiva n. 85/649/CEE, gli Stati membri non avrebbero potuto, a causa degli artt. 7 e 30 del Trattato, impedire l'importazione degli animali o della carne trattati con ormoni, indipendentemente dalla loro legislazione interna. Come risulta, infatti, dalla relazione scientifica e dal progetto della seconda relazione, l'impiego delle cinque sostanze ad azione ormonica non è in linea di massima pericoloso. Così sembra alquanto dubbio che uno Stato membro abbia avuto la possibilità, a norma dell'art. 36 del Trattato, di vietare l'importazione per motivi di tutela della salute. Inoltre, il divieto dei cinque ormoni è sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Se si voleva garantire che nessuno rinunci al consumo della carne per diffidenza nei confronti degli effetti dei cinque ormoni, tale obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto con altri mezzi, come l'elaborazione di norme relative al contrassegno o alla confezione della carne. A tal proposito, il ricorrente rinvia alla sentenza 8 febbraio 1983 (causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Racc. 1983, pag. 203).

Il ricorrente fa inoltre rilevare che gli obblighi imposti dalla direttiva n. 85/649/CEE non possono essere eseguiti. Data la presenza di ormoni naturali in ogni capo di bestiame, è impossibile distinguere tra la carne proveniente da animali trattati con ormoni naturali e quella proveniente da animali non trattati.

Infine, il ricorrente fa valere il principio della preferenza comunitaria (vedasi art. 44, n. 2, del Trattato; sentenza 13 marzo 1968, causa 5/67, Bens, Racc. 1968, pag. 114; sentenza 24 giugno 1970, causa 73/69, Oehlmann, Racc. pag. 467) che tra l'altro impone che la situazione giuridica degli scambi intracomunitari non sia meno favorevole di quella degli scambi con i paesi terzi. L'art. 6 della direttiva controversa, nello stabilire controlli volti ad assicurare che le importazioni non siano trattate in maniera più favorevole rispetto ai prodotti comunitari, ha riconosciuto tale principio. Ciononostante, il divieto degli ormoni determina un aumento di costi per i prodotti comunitari, mentre i produttori degli Stati terzi, benché soggetti a tale divieto relativamente alle loro esportazioni verso la Comunità, possono compensare col prezzo di tali esportazioni il vantaggio commerciale derivante dall'impiego di ormoni nella produzione di carne destinata ad altri mercati.

Circa l'affermazione del ricorrente secondo cui i motivi addotti non possono giustificare i provvedimenti adottati, il *Consiglio* richiama la giurisprudenza della Corte sul principio di proporzionalità e sul potere discrezionale del Consiglio (sentenza 5 luglio 1977, causa 114/76, Bela-Mühle, Racc. 1977, pag. 1211; sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni, Racc. 1979, pag. 677; sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057), nonché sulle competenze estese in materia agricola nella prospettiva dell'unità del mercato (sentenza 20 aprile 1978, cause riunite 80 e 81/77, Commissionnaires Réunis, Racc. 1978, pag. 927). Alla luce di questa giurisprudenza, il Consiglio ritiene che i provvedimenti adottati non siano manifestamente inadeguati, inopportuni o inutili. Quanto alle conclusioni da trarre dalla relazioe scientifica, il Consiglio ricorda che a suo parere nessun obbligo giuridico gli imponeva di tener conto di tale relazione.

Quanto alla possibilità di distinguere la carne trattata con ormoni da quella non trattata, il Consiglio è del parere che gravi sul ricorrente l'onere della prova. Il Consiglio è d'accordo nel chiedere una perizia da parte di un terzo.

L'argomento relativo alla violazione del principio della preferenza comunitaria è, secondo il Consiglio, una mera ipotesi priva di fondamento economico. Detto principio viene tutelato dall'art. 6 della direttiva controversa.

La *Commissione* fa valere che senza la direttiva n. 85/649/CEE vi sarebbero certamente degli ostacoli agli scambi intracomunitari. Come tutte le norme di armonizzazione parziale, l'art. 5, secondo comma, della direttiva n. 81/602/CEE lascia aperto il problema dei limiti entro i quali gli Stati membri possono disciplinare gli aspetti non disciplinati dalla direttiva. Infatti, la Commissione ha avviato una procedura di inadempimento contro uno Stato membro a causa di restrizioni all'importazione di carne trattata con ormoni ed ha inviato un parere motivato ad un altro Stato membro a causa di una violazione della clausola di stand-still di cui all'art. 5, terzo comma, della direttiva n. 81/602/CEE.

Quanto alle distorsioni della concorrenza esse sono innegabili allorché sostanze che incrementano la produzione possano essere impiegate in alcuni Stati membri, mentre in altri siano vietate.

È chiaro, secondo la Commissione, che regole relative al contrassegno e alla confezione non sarebbero bastate ad eliminare le distorsioni della concorrenza e gli ostacoli agli scambi. Di conseguenza, i provvedimenti adottati sono ben lungi dall'essere manifestamente inadeguati in relazione agli obiettivi.

Per confutare l'affermazione del ricorrente secondo cui la direttiva non può essere eseguita, la Commissione rinvia alla direttiva n. 85/358/CEE e alla direttiva del Consiglio 16 settembre 1986, n. 86/469/CEE, relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche (GU L 275, pag. 36). Tali direttive contemplano dettagliate misure di controllo delle sostanze ad azione ormonica dalla produzione alla somministrazione delle stesse.

Secondo la Commissione, sul principio della preferenza comunitaria non incidono sovvenzioni indirette, come quelle lamentate dal ricorrente. Del resto, ove gli Stati terzi introducessero effettivamente simili sovvenzioni, le organizzazioni dei mercati agricoli adotterebbero le opportune contromisure. In linea generale, in un mondo sempre più preoccupato di tutelare i consumatori, il fatto di produrre carni senza ormoni viene ad essere sicuramente molto vantaggioso a lungo termine per le esportazioni comunitarie.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore