CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 14 ottobre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. A sostegno del ricorso presentato dal Regno Unito onde ottenere l'annullamento della direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113/CEE, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria (GU L 95 del 10.4.1986, pag. 45), tale Stato membro ha dedotto i *due mezzi* seguenti:

1) la direttiva contestata è fondata unicamente sugli artt. 42 e 43 del trattato CEE, e non anche sull'art. 100;

2) la versione della direttiva notificatagli e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale differisce da quella votata e adottata dal Consiglio.

2. Il fatto che il Regno Unito fondi il ricorso su questioni inerenti al fondamento giuridico, alla procedura e alla forma, piuttosto che al merito, ha indotto il Consiglio a mettere in discussione il suo *interesse ad agire*, tanto più che il Regno Unito dichiara di essere certo che, in caso di annullamento della direttiva censurata, il Consiglio adotterà, onde perseguire le finalità di cui trattasi, una nuova direttiva dal contenuto pressocché identico (punto 10 del ricorso), alla cui adozione esso stesso, in linea di principio, consentirà (punto 28 della replica).

3. Su tale questione, posso limitarmi a rinviare alla sentenza 26 marzo 1987, nella causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, in cui la Corte ha dichiarato che « in relazione all'interesse ad agire della Commissione, basta rilevare che l'art. 173 del trattato opera una netta distinzione fra il diritto d'impugnazione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri e quello delle persone fisiche e giuridiche. Nel primo comma, infatti, esso attribuisce alla Commissione e agli Stati membri il diritto di contestare, con ricorso d'annullamento, la legittimità di un regolamento del Consiglio, senza che l'esercizio di tale diritto sia subordinato alla prova dell'esistenza di un interesse ad agire » (punto 3 della motivazione).

4. Quanto valeva in quel caso per il ricorso d'annullamento promosso dalla Commissione contro un regolamento del Consiglio, vale del pari per il presente ricorso, intentato da uno Stato membro contro una direttiva del Consiglio, poiché l'art. 173 pone istituzioni e Stati membri su di un piede di parità e riguarda tutti gli atti del Consiglio e della Commissione, ad eccezione di raccomandazioni e pareri. Il ricorso del Regno Unito è quindi ricevibile.

A — Il fondamento giuridico della direttiva 86/113/CEE

5. Nella precitata sentenza 26 marzo 1987, la Corte ha rilevato che qualora la controversia sul corretto fondamento giuridico riguardi articoli del trattato che dettano norme diverse per la formazione della volontà del Consiglio, essa non ha valenza meramente formale, nel senso che la scelta del fondamento giuridico può avere conseguenze sulla determinazione del contenuto dei regolamenti (punto 12 della motivazione).

* Traduzione dal francese.

6. Ciò si verifica nel caso di specie, poiché il Consiglio può deliberare, ex art. 43, a maggioranza qualificata, mentre l'art. 100 richiede l'unanimità.

7. Precedentemente la Corte aveva rilevato che

« nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale » (punto 11 della motivazione).

8. In tal modo mi sembra opportuno non attribuire troppa importanza, nell'esame della presente controversia, alla prassi più o meno consolidata consistente nell'adottare la maggior parte delle direttive nei settori veterinario, alimentare e fitosanitario sul duplice fondamento degli artt. 43 e 100.

9. Questa prassi non è stata mai approvata dalla Commissione, le cui proposte nei suddetti settori continuano a essere fondate sul solo art. 43. Inoltre, un certo numero di Stati membri non ha acconsentito a questa prassi se non nell'ambito di un compromesso politico raggiunto in seno al Consiglio agricoltura a partire dalla sessione del giugno 1964.

10. Infatti dal documento n. 2, allegato dal Consiglio alla controreplica, risulta che all'epoca dei fatti,

« le delegazioni belga, francese, italiana, lussemburghese e olandese, ritenendo (...) che tali direttive (in quel caso riguardanti problemi sanitari e di politica sanitaria in materia di scambi comunitari di carni fresche e di bovini e suini) dovrebbero essere fondate esclusivamente sull'art. 43, hanno acconsentito alla soluzione avanzata, allo scopo di permettere — a causa dell'importanza che tali testi hanno ai fini dell'istituzione del mercato unico nei settori di cui trattasi — l'inizio dell'attuazione di tali direttive nel più breve termine (...) »

e che

« tutte le delegazioni (si sono riservate) intera libertà d'azione circa la base giuridica delle direttive da emanarsi in futuro, nello stesso settore o in settori affini ».

11. Quanto precede vale del pari per le rare direttive volte più direttamente alla protezione degli animali, menzionate rispettivamente alle pagine 7 e 19 del controricorso e della controreplica del Consiglio.

12. Quanto alla *decisione* del Consiglio 19 giugno 1978, 78/923/CEE, riguardante la conclusione della convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (GU L 323 del 17.11.1978, pag. 12), mi sembra che il suo carattere di precedente giuridico sia ancora più discutibile. È singolare infatti constatare che essa è fondata anche sull'art. 100, nonostante che i soli atti che il Consiglio sia autorizzato ad emanare su tale fondamento siano le direttive. (È un po' come se il Consiglio avesse conferito all'atto censurato nella presente causa la forma di un regolamento, pur fondandolo sugli artt. 43 e 100.)

13. Ciò detto, in cosa consistono gli elementi oggettivi che, in questo caso, avrebbero dovuto far da guida alle istituzioni comunitarie nella scelta del fondamento giuridico della direttiva censurata?

14. Innanzitutto, come indica il titolo, e come ricorda l'art. 1, essa stabilisce norme minime relative alla protezione delle galline ovaiole in batteria. Tali norme vertono sulle dimensioni delle gabbie utilizzate per l'allevamento in batteria (art. 3) nonché sulle condizioni stesse di tale allevamento (art. 4), così come precisate all'allegato della direttiva.

15. L'allegato contiene disposizioni riguardanti in particolare la forma e il tipo di materiale utilizzato per la costruzione delle gabbie, il tipo e le dimensioni delle aperture, l'isolamento, la ventilazione, l'illuminazione, la riparazione delle installazioni, l'alimentazione e il riposo degli animali, nonché le cure e i controlli di cui devono essere oggetto. La quasi totalità di queste norme è volta ad evitare ogni inutile sofferenza o lesione agli animali, nonché a preservarne la salute e il benessere.

16. D'altra parte, è indubbio che la finalità perseguita dal Consiglio, *sul piano politico*, per così dire, fosse effettivamente quella di migliorare l'esistenza delle galline ovaiole.

17. Tale preoccupazione risulta chiaramente dalla risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 sulla protezione delle galline ovaiole in gabbia (GU C 196, del 2.8.1980, pag. 1), la quale ha dato impulso politico all'azione della Comunità nell'adottare la direttiva censurata. Il Consiglio ivi decideva che

« l'allevamento delle galline ovaiole in stie deve essere soggetto all'osservanza delle norme e dei criteri minimi stabiliti per garantire la protezione degli animali in causa ».

18. Tuttavia, *sul piano giuridico* il Consiglio non poteva non prendere atto che — come ha fatto dal 19 giugno 1978 approvando la convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti — « la protezione degli animali non costituisce, di per sè, uno degli obiettivi della Comunità ».

19. In che modo, allora, adottare provvedimenti a favore delle galline ovaiole nell'ambito del trattato CEE?

20. La risposta a tale domanda si trova già nella stessa decisione, laddove il Consiglio constata che

« le *legislazioni nazionali* attualmente in vigore nel settore della protezione degli animali negli allevamenti presentano delle disparità che possano determinare *squilibri nelle condizioni di concorrenza* ed incidere quindi direttamente sul funzionamento del mercato comune » e che « la convenzione contempla materie che si inseriscono nel contesto della politica agricola comune ».

21. Il testo spiega del pari per quale motivo gli Stati membri abbiano voluto agire di concerto, in ambito comunitario, piuttosto che separatamente o all'interno del Consiglio d'Europa.

22. Il punto relativo alle disparità tra le normative nazionali si ritrova integralmente nella precitata risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980. Esso figura in forma più elaborata anche nella proposta di direttiva della Commissione che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria e nel documento del segretariato generale n. 11489/85, Agrileg 252, del 18 dicembre 1985, sulla base del quale il Consiglio ha proceduto al voto nel corso della sessione del 25 e 26 marzo 1986 [1]. Tale do-

1 — Poiché il preambolo della direttiva, così come notificato, è contestato dal Regno Unito, baso il mio ragionamento solo sul preambolo del testo sottoposto al Consiglio dal comitato dei rappresentanti permanenti.

cumento, proprio come la proposta della Commissione, dispone inoltre che

« occorre pertanto stabilire parametri prioritari e definire requisiti comuni minimi applicabili in tutti i sistemi di allevamento intensivo, per consentire un *funzionamento soddisfacente del mercato, in particolare riguardo all'art. 39* del trattato, tenendo d'altronde conto della necessità di proteggere gli animali (...) ».

23. Nella sentenza 1° aprile 1982 nelle cause da 141 a 143/81 (Holdijk, Racc. pag. 1299), la Corte, dal canto suo, aveva chiaramente indicato che i problemi relativi alla protezione degli animali dovevano valutarsi nel più generale contesto dell'istituzione e del funzionamento del mercato comune, in particolare agricolo.

24. Nella presente causa, è chiaro dai testi or ora citati che il Consiglio ha fondato la sua competenza ad emanare la direttiva sulle galline ovaiole sul fatto che esistono disparità nelle normative nazionali, che possono esercitare una nefasta incidenza sul funzionamento del mercato comune agricolo.

25. Il Regno Unito ne deduce che la direttiva avrebbe dovuto essere fondata sia sull'art. 43 sia sull'art. 100, poiché « la necessità di fare riferimento all'articolo che autorizza all'emanazione di un provvedimento comunitario obbligatorio si impone ancora di più nel caso in cui tale provvedimento faccia riferimento a due o più *politiche comunitarie* nei confronti delle quali il trattato richiede procedure diversificate » (punto 15 del ricorso).

26. Tale affermazione non è contestabile, però ritengo che non possano derivarne conseguenze, nella presente causa, a meno che il trattato non abbia voluto conferire alle istituzioni della Comunità il compito di adottare una politica comune in materia di tutela del benessere degli animali, e che l'art. 100 costituisca la norma che definisce le competenze comunitarie a tale riguardo.

27. Orbene, abbiamo visto che la protezione degli animali, di per sè, non è una delle finalità comunitarie. Quanto all'art. 100, esso fa carico al Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione, di stabilire « direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune ».

28. Quindi proprio perché consente il ravvicinamento delle normative degli Stati membri, l'art. 100 può essere preso in considerazione, e non perché protegge gli animali.

29. Nondimeno, non si può dire che vi sia una « politica comunitaria di ravvicinamento delle legislazioni », la quale ha il suo fondamento giuridico nell'art. 100, così come vi è una « politica agricola comune » fondata sull'art. 43. L'art. 100 non è infatti la sola disposizione del trattato che consente alle istituzioni della Comunità di armonizzare le normative nazionali. Il ravvicinamento delle normative costituisce uno strumento che il trattato utilizza al servizio di diverse politiche comuni.

30. Basta a tale scopo riferirsi in special modo agli artt. 27 (dogane), 54 (libertà di stabilimento), 56 (disposizioni che contemplano uno « status » speciale per i cittadini stranieri, giustificato da ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica), 57 (reciproco riconoscimento dei diplomi e accesso ai lavori non subordinati),

66 (libera prestazione di servizi). Solo l'art. 99 — riguardante l'armonizzazione in materia di imposta sul valore aggiunto, di accise e di altre imposte indirette — contempla che le sue disposizioni hanno valore « senza pregiudizio delle disposizioni degli artt. 100 e 101 ». Tutti gli altri articoli citati costituiscono invece una « lex specialis » rispetto agli artt. 100 e 101 e devono quindi essere applicati prioritariamente.

31. Il rinvio fatto dall'art. 99 all'art. 101 m'induce peraltro a chiedermi se l'art. 100 sia effettivamente la disposizione che, nel caso di specie, va vista come alternativa all'art. 43, o se questo piuttosto non sia il caso dell'art. 101. L'art. 101 contempla in particolare che, dopo la fine della prima fase del periodo di transizione, il Consiglio adotta a maggioranza qualificata le necessarie direttive qualora una disparità esistente tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri falsi le condizioni di concorrenza sul mercato comune e provochi, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata.

32. Comunque sia, il Consiglio a buon diritto sottolinea che l'art. 100 (e a mio parere anche l'art. 101) vanno applicati, secondo il brocardo « lex specialis derogat legi generali », solo in mancanza di una specifica disposizione che consenta l'armonizzazione delle normative nazionali, soprattutto attraverso il sistema delle direttive. Faccio presente che la Corte ha già fatto proprio tale principio nella sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75 (Defrenne/Sabena, Racc. pag. 455), dichiarando che

« in mancanza di qualsiasi espresso richiamo, nell'art. 119, ai compiti eventualmente spettanti alla Comunità per la realizzazione della politica sociale, conviene rifarsi al sistema generale del trattato ed agli strumenti che esso ha creato, agli artt. 100, 155 e, se del caso, 235 » (punto 63 della motivazione).

33. In considerazione di tutte le precedenti osservazioni, il problema posto alla Corte nella presente causa può essere così definito: se l'art. 43 costituisca anch'esso, in relazione agli artt. 100 e 101, una « lex specialis » che attribuisce alle istituzioni la competenza ad adottare provvedimenti di armonizzazione delle normative nazionali come quelli contemplati nella direttiva. Se a tale riguardo l'art. 43 costituisce un fondamento giuridico adeguato e sufficiente, non occorre rifarsi all'art. 100 o all'art. 101.

34. Esaminiamo ora l'art. 43.

35. a) L'articolo non fa uso dell'espressione « armonizzazione delle legislazioni », ma a mio parere conferisce alle istituzioni poteri ancora più ampi di quanto non facciano gli artt. 100 e 101, poiché al n. 3 così recita:

« L'organizzazione comune prevista dall'art. 40, paragrafo 2, può essere sostituita alle organizzazioni nazionali del mercato, alle condizioni previste dal paragrafo precedente, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata:

a) (...)

b) quando tale organizzazione assicuri agli scambi all'interno della Comunità *condizioni analoghe a quelle esistenti in un mercato nazionale* ».

36. In linea di principio un'organizzazione comune di mercato dovrebbe quindi dar

vita, dal momento della sua instaurazione, a condizioni analoghe a quelle di un mercato nazionale. Se ciò non si verifica, le istituzioni hanno in ogni modo il potere — e il dovere — di intervenire in ogni momento per completare l'organizzazione comune di mercato o per evitare che i provvedimenti in vigore, o da emanare in taluni Stati membri (nel caso di specie Danimarca e Regno Unito), possano inficiare, in un punto o nell'altro, l'uniformità del mercato.

37. In proposito, il Consiglio può far uso tanto dello strumento della direttiva che di quello del regolamento (art. 43, n. 2, in fine).

38. b) Si può affermare senza timore di smentite che, nella concezione degli autori del trattato, l'attuazione dell'« organizzazione comune dei mercati agricoli » doveva condurre ad una armonizzazione delle normative nazionali anche nel caso in cui non assumesse la forma di una « organizzazione europea del mercato » [art. 40, n. 2, lett. c)]. A dire il vero, non esiste armonizzazione più completa di una politica comune basata su norme comuni valide in tutti gli Stati membri.

39. Come la Corte stessa ha fatto presente nella sentenza 21 febbraio 1979 (causa 138/78, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Racc. pag. 713),

« l'art. 43 del trattato va interpretato alla luce dell'art. 39, che enuncia gli scopi della politica agricola comune, e dell'art. 40, che disciplina la sua azione disponendo, in particolare, che, onde conseguire gli scopi di cui all'art. 39, sarà istituita un'organizzazione comune dei mercati agricoli e che questa organizzazione può comportare tutti i provvedimenti necessari per conseguire i detti scopi » (punto 4 della motivazione).

40. In quella sentenza la Corte ha riconosciuto la legittimità del regolamento che istituisce, in forza dell'art. 43, il prelievo di corresponsabilità nel settore del latte. Nella sentenza 24 ottobre 1973 (causa 5/73, Balkan/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Racc. pag. 1091, in particolare pag. 1108), ha del pari riconosciuto che gli importi compensativi monetari avrebbero dovuto di regola essere istituiti nell'ambito delle competenze attribuite al Consiglio dagli artt. 40 e 43.

41. Osserviamo anche che, ai sensi dell'art. 40, n. 2 a), l'organizzazione comune di mercato può limitarsi semplicemente a regole comuni in materia di concorrenza.

42. Norme come quelle contenute nella direttiva avrebbero quindi potuto essere direttamente adottate in forza dell'art. 43, anche al di fuori di un'organizzazione di mercato così completa come quella presa in considerazione.

43. c) Non si può ragionevolmente dubitare del fatto che la direttiva di cui trattasi persegua finalità enunciate all'art. 39 del trattato, e in particolare quella di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola (evitando distorsioni della concorrenza). Si può anche dire, con la Commissione, che la stabilizzazione dei mercati necessita una ottimizzazione della produttività, non un suo massimo incremento.

44. d) Il regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova [2], fondato sugli artt. 42 e 43, contempla esso stesso all'art. 2, n. 1, la possibilità di adottare, per ciò che concerne i prodotti oggetto di tale organizzazione, « misure intese a promuovere una migliore organizzazione

2 — Regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2771 (GU L 282 dell'1. 11. 1975, pag. 49).

della produzione, della trasformazione e della commercializzazione ».

45. Al n. 2, tale articolo contempla l'adozione di norme di commercializzazione per le uova, ciò che è stato fatto con regolamento n. 2772/75 [3], modificato a più riprese in seguito [4]. Un regolamento di esecuzione della Commissione [5] autorizza le seguenti menzioni sugli imballaggi contenenti le uova: uova di galline allevate all'aperto/sistema estensivo, uova di galline allevate all'aperto, uova di galline allevate al suolo, uova di galline allevate in voliera. L'allegato al regolamento stabilisce in modo preciso i requisiti cui devono conformarsi gli allevamenti che producano uova di una di queste quattro categorie. Così, per quanto riguarda la densità di popolamento, si passa successivamente da una gallina per 10 m² ad una ogni 2,5 m², 7 galline ogni m² e, per quanto riguarda l'ultima categoria, 25 galline ogni m², purché ogni gallina disponga allo stesso tempo di 15 cm di spazio per ogni posatoio.

46. La Commissione avrebbe potuto, nel contempo, con tale regolamento, creare la categoria delle « uova di galline allevate in gabbie » e definire le condizioni di tale allevamento. Non l'ha fatto, poiché, « tenuto conto degli usi commerciali in vigore, non appare necessario fissare diciture specifiche per le uova di galline allevate in batteria » (quarto punto della motivazione del regolamento n. 1943/85). È ben vero che una menzione del genere non avrebbe contribuito per nulla ad un migliore smercio delle uova.

3 — Regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2772, GU L 282 dell'1. 11. 1975, pag. 56.

4 — Vedesi regolamento del Consiglio 19 giugno 1984, n. 1831 (GU L 172 del 30. 6. 1984, pag. 2), e regolamento del Consiglio 28 novembre 1984, n. 3341 (GU L 312 del 30. 11. 1984, pag. 7).

5 — Regolamento della Commissione 12 luglio 1985, n. 1943, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/69, per quanto riguarda talune norme di commercializzazione applicabili alle uova (GU L 181 del 13. 7. 1985, pag. 34).

47. Rimane il fatto che la Commissione, in forza del regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, e quindi sul solo fondamento degli artt. 42 e 43, avrebbe potuto emanare norme sullo smercio che finissero in ultima analisi per disciplinare la produzione.

48. Nelle sue osservazioni, la Commissione fa presente a buon diritto che le organizzazioni di mercato, nel settore degli ortofrutticoli, della pesca e del vino, contemplano norme comuni in materia di imballaggio e di qualità.

49. Non dimentichiamo neanche che in tema di pesca la Comunità ha posto un limite al totale delle catture ammesse, e alle condizioni di tali catture (caratteristiche delle imbarcazioni, tecniche utilizzate, maglie delle reti). Nel settore lattiero-caseario la limitazione delle quantità che possono dar luogo all'intervento dà luogo, anch'essa, ad una disciplina delle condizioni di produzione.

50. e) In armonia col principio secondo cui un'organizzazione comune può comportare tutti i provvedimenti necessari al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 39, gli artt. 42 e 43 costituiscono tradizionalmente gli unici fondamenti giuridici delle organizzazioni comuni di mercato, anche se, tra le loro norme, ve ne sono che rientrano nella competenza di altri articoli del trattato.

51. Ciò vale innanzitutto in materia di libera circolazione delle merci, avendo la Corte considerato che

« le norme del trattato relative alla soppressione degli ostacoli tariffari commerciali per gli scambi intracomunitari (...) vanno considerate come parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati » [6].

6 — Vedesi sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Racc. 1978, pag. 2373, particolarmente punto 55 della motivazione.

52. Ciò vale parimenti per le relazioni commerciali con i paesi terzi. Infatti, il regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova contiene appunto disposizioni le quali tengono conto, « parallelamente e in modo appropriato, degli obiettivi previsti agli artt. 39 e 110 del trattato »[7], senza che per ciò il regolamento si fondi sull'art. 113 del trattato.

53. Peraltro, per ciò che concerne detto art. 113, la Corte ha fatto presente nella precitata sentenza 26 marzo 1987, riguardante il sistema di preferenze tariffarie generalizzate, che « il nesso con i problemi dello sviluppo non fa esulare un atto dal campo della politica commerciale comune come definita dal trattato » (punto 20 della motivazione).

54. Allo stesso modo, mi sembra giusto considerare che, anche se la direttiva censurata nel caso di specie è volta — attraverso lo strumento dell'armonizzazione delle condizioni di concorrenza — a proteggere anche gli animali, ciò non la pone al di fuori dell'ambito della politica agricola comune.

55. f) Da ultimo, non bisogna dimenticare che la politica agricola comune non è limitata all'organizzazione comune dei mercati agricoli, di cui all'art. 40 del trattato. Anzi, proprio a norma dell'art. 43, n. 2, le istituzioni comunitarie hanno la facoltà (se non l'obbligo) di stabilire i provvedimenti necessari per « l'elaborazione e l'attuazione della politica agricola comune, *ivi compresa* la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme d'organizzazione comune previste dall'art. 40, paragrafo 2, *come pure* l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo ».

56. Bisogna quindi concluderne che, mentre per i prodotti di cui all'allegato II del trattato si tratta di contribuire a realizzare le finalità della politica agricola comune come definite all'art. 39, e mentre « a fortiori » una delle forme di organizzazione comune contemplate all'art. 40, n. 2, si è sostituita alle organizzazioni nazionali, l'art. 43 costituisce invece il fondamento giuridico adeguato e sufficiente per l'adozione da parte del Consiglio di norme comuni in materia di protezione degli animali, allo scopo di evitare ogni tipo di distorsione della concorrenza e di consentire un funzionamento normale e soddisfacente dell'organizzazione comune di cui sopra.

57. Il mezzo dedotto dal Regno Unito, relativo all'art. 100 del trattato, va quindi respinto.

B — Le irregolarità di procedura

58. Il fatto oggettivo che la direttiva, nella versione notificata agli Stati membri il 15 aprile 1986 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale, diverga in taluni punti dal preambolo di quella sottoposta al Consiglio al momento della sua delibera del 25 marzo 1986 — così come riprodotta nel documento Agrileg del Consiglio del 18 dicembre 1985, n. 11489/85 — non è contestato.

59. Il ricorrente scorge in queste modifiche irregolarità di procedura, tali da giustificare l'annullamento della direttiva. Per il Consiglio invece esse non sarebbero che modifiche di redazione di minore importanza, volte a dare espressione in modo più chiaro e più preciso alle reali intenzioni del legislatore comunitario. Tali modifiche, di ordine

7 — Vedesi terzo punto motivazione del regolamento citato alla nota a pie' di pagina n. 2.

puramente formale e non vertenti sul contenuto effettivo del documento, sarebbero quindi ammissibili.

Quale atteggiamento adottare?

60. Constatiamo innanzitutto che ci troviamo di fronte ad una situazione paradossale: pensiamo al Consiglio, nella sua qualità di organo legislativo della Comunità, che ci dice di non vedere alcun problema nel fatto che il suo personale amministrativo abbia modificato a posteriori uno dei suoi atti giuridici. Certo, con il Consiglio ritengo che le modifiche apportate al preambolo abbiano effettivamente avuto il merito di meglio evidenziare gli elementi di diritto sui quali esso si è fondato per legiferare in tal materia.

61. Ritengo tuttavia inaccettabile il fatto che il testo di un atto del Consiglio sia modificato a posteriori dal segretariato generale. Il segretariato è infatti un mero organo amministrativo. La sua disciplina si rinviene nell'art. 17 del regolamento interno [8], che dispone:

« Il Consiglio è assistito da un segretariato generale, posto sotto la direzione di un segretario generale ».

62. Anche se l'art. 15 del medesimo regolamento interno contempla la possibilità, per il presidente del Consiglio, di affidare al segretario generale il compito di procedere, a suo nome, alla notifica delle direttive, delle decisioni e delle raccomandazioni, ciò non significa che vi sia incluso anche il diritto, da parte del segretario generale o dei suoi collaboratori, di modificare un testo dopo l'adozione da parte del Consiglio. In particolare, poi, nessuna norma del regolamento interno conferisce al segretariato generale il compito di procedere, di propria autorità, ad una elaborazione definitiva dei testi sulla scorta delle discussioni svoltesi in seno al Consiglio.

63. A norma dell'art. 8, n. 2, del regolamento interno, « ciascun membro del Consiglio può opporsi alla delibera qualora il testo degli eventuali emendamenti non sia redatto in quelle di tali lingue che egli designa ». Tale norma dimostra che gli emendamenti ai documenti di seduta devono essere quantomeno disponibili per iscritto in una delle lingue ufficiali prima che il Consiglio emani le sue norme. È ben vero che le discussioni in seno al Consiglio riguardano solo raramente la redazione dei considerando degli atti da esso emanati. Però, quando devono essere adattati per uniformarli alle modifiche recate al dispositivo nel corso della riunione, o per altri motivi, il testo a mio parere deve sempre ritornare, per l'approvazione definitiva, davanti al Consiglio stesso, salvo espressa disposizione contraria di quest'ultimo. Altrimenti non sarebbe possibile considerare l'atto come « stabilito » dal Consiglio a norma dell'art. 189, primo comma, del trattato.

64. Non è casuale che il Consiglio abbia preso l'abitudine di incaricare — in fine di sessione — il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) o il Comitato speciale agricoltura (CSA) dell'elaborazione definitiva dei testi qualora ciò si riveli necessario. Anche se tale compito è svolto sul piano materiale dal segretariato, ciò avverrà su richiesta del Coreper o del CSA, sotto il controllo e la responsabilità di uno di questi comitati. Questi organi verificano se l'esito dei lavori è conforme alle decisioni del Consiglio.

65. Infine, il Coreper — organo contemplato dai trattati [9] (a differenza del CSA)

8 — Regolamento interno adottato dal Consiglio il 24 luglio 1979, sulla base dell'art. 5 del trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (79/868/CECA, CEE, Euratom), (GU L 268 del 25. 10. 1979, pag. 1).

9 — Art. 4 del trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, (GU 152 del 13. 7. 1967, pag. 2).

decide se la versione finale dell'atto dovrà essere approvata dal Consiglio mediante procedura scritta o piuttosto mediante iscrizione nella parte A dell'ordine del giorno di una delle successive riunioni del Consiglio (vedasi art. 2, n. 6, del regolamento interno).

66. Anche la verifica delle concordanze tra le differenti versioni linguistiche dei testi adottati dal Consiglio è compiuta seguendo una procedura che consente agli Stati membri di controllare che la portata della decisione del Consiglio non venga alterata, neanche in una delle versioni. Le riunioni del gruppo di « giuristi-linguisti » (funzionari del segretariato) sono comunicate con telex agli Stati membri, e questi ultimi sono invitati, qualora lo desiderino, a farsi rappresentare.

67. Adottando tali procedure, il Consiglio ha dunque manifestamente voluto garantire l'assoluta conformità degli atti, pubblicati o notificati, alle decisioni adottate.

68. Ricordiamo peraltro che

« quando, in virtù del presente trattato, un atto del Consiglio va preso su proposta della Commissione, il Consiglio può emanare un atto che costituisca emendamento della proposta solo deliberando all'unanimità » (art. 149).

69. Una decisione presa a maggioranza qualificata è dunque possibile solo se il Consiglio si attiene alla proposta della Commissione « sic et simpliciter ».

70. Tuttavia, poiché la quasi totalità delle proposte della Commissione sono modificate dal Consiglio, una votazione a maggioranza qualificata è possibile solo se la Commissione modifica preventivamente la sua proposta in modo tale che essa diviene identica al testo che il Consiglio si appresta ad adottare. Tale modifica della proposta della Commissione avviene nella maggior parte dei casi con dichiarazione orale del componente della Commissione che partecipa al dibattito, il quale deve essere stato ovviamente a ciò autorizzato dall'organo collegiale. La Commissione, nel corso della fase orale, ha confermato che ciò si è verificato anche nel caso di specie.

71. Tutto questo delicato meccanismo ne risulterebbe chiaramente perturbato se modifiche di natura non solamente formale fossero apportate al testo di un atto una volta adottata la decisione del Consiglio.

72. Ciò vale del pari quando le modifiche riguardano unicamente il preambolo di un atto. La modifica degli atti delle istituzioni, espressamente prescritta dall'art. 190, riveste infatti in diritto comunitario un'estrema importanza. La Corte ha avuto occasione di sottolineare a più riprese che è

« necessario che gli atti comunitari contengano l'esposizione degli elementi di fatto e di diritto sui quali si è basata l'istituzione, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quale modo le istituzioni comunitarie hanno applicato il trattato » [10].

73. Nel caso di specie, occorre ammettere che le condizioni nelle quali l'istituzione competente — il Consiglio — ha adottato la direttiva sulle galline ovaiole sono quelle esposte nel preambolo del documento del segretariato generale del Consiglio 18 dicembre 1985 recante l'indicazione 11489 Agrileg 252.

10 — Sentenza 26 marzo 1987 nella causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, in particolare punto 5.

74. La maggioranza dei componenti del Consiglio ha chiaramente ritenuto che il testo del dispositivo di questa direttiva *e i motivi esposti nei considerando* giustificassero l'adozione dell'atto a maggioranza qualificata sulla sola scorta dell'art. 43 del trattato.

75. Né in seduta, né con procedura scritta, né con quella di cui ai punti A, il Consiglio ha approvato il testo della direttiva nella versione firmata dal presidente in carica il 25 marzo 1986, notificata agli Stati membri e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale al n. 95 del 10 aprile 1986 (pag. 45). Il Consiglio in tal modo non ha « stabilito », a norma dell'art. 189, detta direttiva. Tuttavia, esso ha certamente « stabilito » una direttiva avente il contenuto del documento 11489/85, poiché la votazione è avvenuta su tale testo. Infatti è possibile operare una distinzione tra un testo emanato ed uno firmato, poiché secondo l'art. 9 del regolamento interno:

« in calce al testo degli atti adottati dal Consiglio viene apposta la firma del presidente in carica al momento della loro adozione e quella del segretario generale ».

76. Certamente, solo il preambolo della direttiva non è stato adottato integralmente dal Consiglio. Tuttavia, non mi sembra possibile scinderlo dal contesto dell'atto. È tutta la « direttiva » 25 marzo 1986 che va annullata.

77. Siccome però una direttiva avente l'effettivo contenuto del documento n. 11489/85 è stata validamente « stabilita » dal Consiglio a norma dell'art. 189, primo comma, è sufficiente che, secondo la sentenza della Corte, il presidente in carica al momento della sua adozione la sottoscriva e la notifichi agli Stati membri. Non è necessaria nessuna nuova deliberazione del Consiglio stesso.

78. Se comunque la Corte nella presente causa non dovesse risolvere la controversia relativa all'art. 100, una siffatta problematica non mancherebbe di ripresentarsi immediatamente in seno al Consiglio e, nell'ipotesi di una nuova votazione a maggioranza qualificata, di dar luogo molto probabilmente ad un secondo ricorso, questa volta vertente esclusivamente su tale questione.

Conclusione

79. Per le ragioni sopraesposte, propongo alla Corte di accogliere il secondo mezzo del Regno Unito e di annullare la direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113/CEE, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria.

80. Per ciò che riguarda le spese, si deve tener conto del fatto che il ricorrente, pur avendo prevalso, è tuttavia rimasto soccombente nel mezzo principale del suo ricorso. Così, io propongo che, a norma dell'art. 69, § 3, 1° comma, del regolamento di procedura della Corte, ognuna delle parti principali sopporti le proprie spese, e che il ricorrente sopporti per le spese della Commissione, intervenuta esclusivamente su questo mezzo.