CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 5 maggio 1998 *

1. Il «bovino riproduttore di razza pura» è definito dall'art. 1, lett. a) della direttiva 77/504/CEE [1], modificata dalla direttiva 91/174/CEE [2], come

«l'animale della specie bovina, compresi i bufali, i cui ascendenti di primo e secondo grado siano iscritti o registrati in un registro genealogico della stessa razza e che sia esso stesso iscritto oppure registrato e idoneo a esservi iscritto».

2. L'art. 2, secondo trattino, della direttiva 77/504, come modificato dalla direttiva 94/28/CE [3], obbliga gli Stati membri a provvedere affinché non siano vietati, limitati o ostacolati, per motivi zootecnici gli scambi intracomunitari di sperma, di ovuli ed embrioni provenienti da bovini riproduttori di razza pura.

3. La direttiva 87/328/CEE [4], adottata in applicazione dell'art. 3 della direttiva di cui sopra e la cui interpretazione, con riferimento agli artt. 30 e 36 del Trattato, è al centro della presente causa, è intesa, in base ai suoi 'considerando', ad evitare che:

«le disposizioni nazionali relative all'ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura e del loro sperma non costituiscano un divieto, una restrizione o un ostacolo agli scambi intracomunitari, tanto nel caso della monta naturale che in quello della fecondazione artificiale».

4. Di conseguenza, l'art. 2 dispone che:

«1. Uno Stato membro non può vietare, limitare o ostacolare:

(...)

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva del Consiglio 25 luglio 1977, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura (GU L 206, pag. 8).

2 — Direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE (GU L 85, pag. 37).

3 — Direttiva del Consiglio 23 giugno 1994, che fissa i principi relativi alle condizioni zootecniche e genealogiche applicabili all'importazione di animali, sperma, ovuli ed embrioni provenienti da paesi terzi e che modifica la direttiva 77/504/CEE (GU L 178, pag. 66).

4 — Direttiva del Consiglio 18 giugno 1987 relativa all'ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura (GU L 167, pag. 54).

— l'ammissione alla fecondazione artificiale nel suo territorio di tori di razza pura o l'utilizzazione del loro sperma quando questi tori sono stati ammessi alla fecondazione artificiale in uno Stato membro dopo prove effettuate conformemente alla decisione 86/130/CEE [5].

(...)»

5. Tale decisione, adottata dalla Commissione l'11 marzo 1986 e modificata dalla decisione 94/515/CE [6], fissa i metodi di controllo dell'attitudine e di valutazione del valore genetico degli animali riproduttori di razza pura della specie bovina.

6. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tingrätt di Helsingsborg emerge che il Pubblico Ministero ha esercitato un'azione penale contro i signori Hagelgren, Nilsson e Arrborn a causa della violazione della legge svedese sul controllo degli animali domestici (legge del 1985 n. 342 e legge del 1993 n. 1481).

7. In particolare, viene contestato al signor Hagelgren di aver venduto il 30 marzo 1996 sperma di toro al signor Nilsson senza autorizzazione. A quest'ultimo viene contestato di aver proceduto all'inseminazione, lo stesso giorno, di quattro mucche nella sua tenuta. Alla signora Arrborn viene contestato di aver proceduto senza autorizzazione all'inseminazione, il medesimo giorno.

8. I signori Hagelgren, Nilsson e Arrborn sono perseguiti per violazione della legge sulla tutela degli animali (legge del 1988 n. 534). Il Pubblico Ministero li accusa infatti di aver fatto fecondare di comune accordo, in data 30 marzo 1996, quattro vacche appartenenti al signor Nilsson con sperma proveniente da quattro tori «affetti da un difetto genetico costituito dall'ipertrofia muscolare della razza blanc-bleu belga», e di aver violato in tal modo il divieto che colpisce la «riproduzione con un sistema che può comportare sofferenze per gli animali e può influenzare il comportamento naturale degli animali stessi».

9. Risulta anche dal fascicolo che gli imputati hanno ammesso i fatti, ma contestano l'esistenza di una violazione. Essi ritengono, infatti, che la normativa nazionale applicata sia incompatibile col diritto comunitario, in quanto riguarda sia l'obbligo di un'autorizzazione per l'inseminazione sia il divieto di effettuare una fecondazione con lo sperma proveniente da tori della razza blanc-bleu belga.

5 — GU L 101, pag. 37.

6 — Decisione della Commissione 27 luglio 1994 (GU L 207, pag. 30).

10. L'obbligo dell'autorizzazione per l'inseminazione risulta dall'art. 2 del regolamento del 1985 n. 343 sul controllo degli animali domestici nonché dal decreto del 1994 n. 98, relativo alla fecondazione artificiale dei bovini, in vigore all'epoca dei fatti. L'autorizzazione può riguardare uno o più aspetti dell'attività di fecondazione, tra cui l'acquisto, il trattamento e la vendita dello sperma, nonché l'inseminazione medesima.

11. Con la domanda di autorizzazione sono richieste informazioni concernenti la specie di animali, le modalità della fecondazione, le persone addette, il nome del veterinario responsabile, nonché una lettera di impegno di quest'ultimo.

12. Il decreto svedese indica anche i requisiti sanitari e gli esami cui sono sottoposti i tori che devono essere ammessi e tenuti in un centro di fecondazione, ma non prevede alcuna disposizione in materia di controllo delle importazioni dello sperma animale. La vendita di sperma è subordinata all' autorizzazione all'esercizio della fecondazione. Colui che ha ricevuto lo sperma è tenuto a comunicare al distributore informazioni concernenti in particolare i parti, la frequenza di parti difficili, la sopravvenienza di malattie ereditarie e di malformazioni. Il proprietario degli animali può far fecondare il proprio bestiame, ma a condizione di farne iscrizione su un registro.

13. L'art. 29 del regolamento del 1988 n. 539 sulla tutela degli animali prevede il divieto di procedere a fecondazione in condizioni che possano comportare sofferenze per gli animali. L'Amministrazione nazionale dell'agricoltura, in applicazione di tale regolamento, ha adottato il decreto del 1993 n. 129 relativo all'allevamento di animali nell'agricoltura. Tale decreto vieta «la fecondazione di giovenche e mucche nonché l'impianto di embrioni, qualora si possano prevedere difficoltà per il parto».

14. Il decreto del 1995 n. 113 dell'Amministrazione nazionale dell'agricoltura sulla tutela degli animali nell'ambito della riproduzione vieta l'uso di animali riproduttori «che presentano predisposizioni ereditarie letali, difetti o altre caratteristiche, le quali comportino sofferenze per la progenie o influenzino negativamente il comportamento naturale della progenie stessa».

15. Il divieto in questione vale anche per caratteristiche diverse da quelle ereditarie, elencate in un allegato al decreto, se implicano sofferenze o un comportamento anormale per la progenie.

16. L'art. 3, n. 2, del decreto del 1995 n. 181 dispone che le mucche

«non possono neppure essere utilizzate per la riproduzione qualora presentino un'evidente predisposizione ereditaria a malattie troppo frequenti, difficoltà nel parto o rischi di decessi alla nascita.

Il riproduttore che per ascendenza può essere portatore di predisposizioni o tare ereditarie di cui ai paragrafi 1 e 2 e la cui assenza può essere accertata con esami può essere utilizzato ai fini della riproduzione a condizione di essere stato sottoposto con successo a tali esami».

17. In base a quanto sopra il Tingsrätt di Helsingborg, con ordinanza 28 aprile 1997, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 30 del Trattato CE e la direttiva 87/328/CEE consentano ad un'autorità nazionale di esigere un'autorizzazione per l'attività di fecondazione artificiale con sperma di bovini, vale a dire per la raccolta, il trattamento e la vendita di sperma unitamente all'inseminazione.

2) Se l'art. 30 del Trattato CE e la direttiva 87/328/CEE consentano che uno Stato membro vieti la fecondazione artificiale e la riproduzione di bovini o la subordini a condizioni,

a) qualora siffatta attività ad avviso di un'autorità nazionale possa comportare sofferenze per gli animali o influenzare il loro comportamento naturale;

b) qualora si tratti di una determinata razza, che ad avviso di un'autorità nazionale sia portatrice di tare ereditarie.

3) a) Se l'interpretazione del preambolo della direttiva 87/328/CEE consenta deroghe nazionali all'ammissione alla fecondazione artificiale all'interno del proprio territorio qualora comporti la riproduzione di animali dal patrimonio genetico non desiderato, anche se tali deroghe implicano un divieto nei confronti di tori che soddisfanno i requisiti stabiliti dall'art. 2 della direttiva.

b) In caso di soluzione affermativa della questione precedente: Se le definizioni di "deterioramento del patrimonio genetico" e di "tare ereditarie" possano essere stabilite autonomamente da un singolo Stato membro».

Sulla prima questione

18. In sostanza viene chiesto alla Corte se il requisito dell'autorizzazione per svolgere attività di fecondazione artificiale di bovini sia conforme all'art. 30 del Trattato ed alla direttiva 87/328.

19. Il governo svedese precisa che il requisito dell'autorizzazione può riguardare una o più fasi del trattamento dello sperma. Ai sensi dell'art. 1 del decreto del 1994 n. 98 relativo alla fecondazione dei bovini, tali fasi consistono nella raccolta, nel trattamento e nella vendita di sperma unitamente all'inseminazione.

20. Come sostengono sia i governi che hanno presentato osservazioni sia la Commissione, è chiaro che il requisito dell'autorizzazione per la vendita e la fecondazione può comportare restrizioni al commercio tra gli Stati membri. Nella causa Centre d'insémination de la Crespelle [7] nonché nella successiva causa Gervais e. a. [8], la Corte ha dichiarato che il requisito dell'autorizzazione può comportare in pratica una discriminazione nei confronti dello sperma importato. Tale circostanza rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 30 e, eventualmente, dell'art. 36 del Trattato.

21. Tuttavia, secondo una giurisprudenza consolidata [9], allorché, in attuazione dell'art. 100 del Trattato CEE, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari, fra l'altro, a garantire la tutela della salute delle persone e degli animali e approntano procedimenti comunitari per il controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione, in quanto devono essere effettuati gli opportuni controlli e devono essere adottati i provvedimenti di tutela secondo lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione.

22. Sotto questo profilo, occorre determinare in modo più preciso in che misura la direttiva 87/328 limiti la facoltà di uno Stato membro di imporre il requisito dell'autorizzazione per le diverse fasi della fecondazione artificiale descritte dal governo svedese.

23. Il quarto 'considerando' della direttiva rammenta la necessità di evitare il deterioramento del patrimonio genetico. A tal fine il settimo 'considerando' ribadisce che

«la prescrizione che lo sperma deve provenire da centri incaricati di effettuare la fecondazione artificiale ufficialmente riconosciuti può offrire le garanzie necessarie per raggiungere lo scopo perseguito».

7 — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-323/93, (Racc. pag. I-5077).

8 — Sentenza 7 dicembre 1995, causa C-17/94 (Racc. pag. I-4353, punto 38).

9 — V., ad esempio le due sentenze sopra citate.

24. Di conseguenza, l'art. 4 della direttiva 87/328 dispone che

«gli Stati membri vigilano affinché, per gli scambi intracomunitari, lo sperma di cui all'articolo 2 sia raccolto, trattato e conservato in un centro di fecondazione artificiale ufficialmente riconosciuto».

25. Ne consegue che la condizione dell'autorizzazione per la raccolta ed il trattamento dello sperma nel paese di origine non può essere considerata incompatibile con la direttiva.

26. Per contro, la direttiva 87/328 e la direttiva del Consiglio 14 giugno 1988, 88/407/CEE, che stabilisce le esigenze di polizia sanitaria applicabili agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma surgelato di animali della specie bovina [10], non riguardano, secondo la sentenza della Corte nella causa Centre d'insémination de la Crespelle [11], la conservazione o l'uso del materiale seminale nello Stato membro destinatario.

10 — GU L 194, pag. 10.
11 — Punti 34 e 35.

27. Ne deriva, secondo la Corte, che

«per le condizioni sanitarie degli scambi intracomunitari del materiale seminale bovino non vi è ancora stata un'armonizzazione completa a livello comunitario per quanto riguarda lo Stato destinatario».

28. Nella sentenza Gervais e. a., soprammenzionata (punto 32), la Corte ha poi precisato quanto segue:

«Dal contenuto come pure dall'obiettivo delle direttive 77/504 e 87/328 emerge che esse sono intese ad armonizzare le condizioni di ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura e del loro sperma, nella prospettiva di rimuovere gli ostacoli zootecnici alla libera circolazione del materiale seminale di animali della specie bovina. Tali direttive, tuttavia, non disciplinano né le condizioni di inseminazione né la formazione degli inseminatori né, del resto, il rilascio di certificati o di licenze che consentano l'accesso alle funzioni regolamentate di inseminatore».

29. In tale prospettiva, è giocoforza concludere che l'armonizzazione realizzata in particolare dalle direttive 77/504, 87/328 e 88/407 soprammenzionate non si spinge sino ad impedire allo Stato membro destinatario di

prescrivere un'autorizzazione per la vendita o l'uso del materiale seminale.

30. Occorre pertanto esaminare tale requisito imposto dalla normativa nazionale alla luce degli artt. 30 e 36 del Trattato.

31. Al riguardo, il governo svedese sottolinea che il requisito dell'autorizzazione per la fecondazione artificiale non rientrerebbe nel campo d'applicazione dell'art. 30 poiché non avrebbe né come scopo né come effetto di disciplinare il commercio del materiale seminale tra Stati membri.

32. Il requisito dell'autorizzazione per la vendita può per sua stessa natura, come ho sopra ricordato, ostacolare gli scambi intracomunitari nella misura in cui si applica all'importazione del materiale seminale. Le medesime considerazioni valgono per il requisito di autorizzazione alla fecondazione, nella misura in cui l'operatore non avrebbe alcun interesse ad importare materiale seminale ove non fosse autorizzato a procedere o a far procedere alla fecondazione con il materiale medesimo.

33. Nella fattispecie tale ipotesi è ancor più evidente dal momento che dal fascicolo risulta che, in Svezia, l'autorizzazione all'importazione presuppone che il richiedente abbia ottenuto l'autorizzazione alla fecondazione.

34. Ne consegue che il provvedimento in parola rientra nel divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative di cui all'art. 30 del Trattato. Occorre pertanto chiedersi se l'art. 36 del Trattato trovi applicazione.

35. Il governo finlandese osserva in tale contesto che «la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali» richiamata in questa disposizione giustifica il requisito dell'autorizzazione alla vendita ed all'uso del materiale seminale di bovini riproduttori di razza pura.

36. A sostegno di tale affermazione, il governo finlandese invoca la sentenza Centre d'insémination de la Crespelle, ove la Corte ha dichiarato che «gli Stati membri possono quindi validamente eccepire esigenze sanitarie per ostacolare la libera circolazione dello sperma bovino, purché le restrizioni agli scambi intracomunitari siano proporzionate allo scopo perseguito».

37. Risulta dal fascicolo che il requisito dell'autorizzazione non si applica a prodotti importati e non sembra ostacolare questi ultimi più dei prodotti nazionali.

38. Sulla base del ragionamento seguito dalla Corte nella causa Centre d'insémination de la Crespelle spetta tuttavia al giudice nazionale pronunciarsi sulla questione se il requisito dell'autorizzazione per la vendita e l'uso del materiale seminale bovino abbia effetti restrittivi sugli scambi non proporzionati allo scopo perseguito di tutelare la salute.

39. È d'uopo, del resto, fare una precisazione. Alla luce delle osservazioni che precedono emerge chiaramente che, se gli Stati membri hanno facoltà di imporre il requisito dell'autorizzazione, ciò avviene per ragioni di tutela della salute, a norma dell'art. 36 del Trattato.

40. Condivido pertanto il parere della Commissione secondo cui i criteri per rilasciare l'autorizzazione debbono mirare a garantire le capacità professionali della persona che procede alla fecondazione. Essi non debbono essere un elemento indiretto per vietare talune fecondazioni, a causa, ad esempio, delle caratteristiche inaccettabili del prodotto seminale utilizzato. Tale fattispecie esulerebbe, come vedremo, dalla tutela della salute di cui all'art. 36 e ricadrebbe invece nella sfera della tutela del patrimonio genetico ove l'armonizzazione comunitaria è completa e gli artt. 30 e 36 non sono pertanto applicabili.

41. Il governo finlandese precisa altresì giustamente che la causa che ci occupa attiene al diritto di offrire servizi in materia di fecondazione artificiale. Pertanto essa dovrebbe essere esaminata a prima vista alla luce delle disposizioni del Trattato concernenti la libera prestazione di servizi.

42. Tuttavia, il governo finlandese rileva giustamente che la fattispecie che ci occupa concerne un fornitore di servizi svedese che intende offrire un servizio in questo stesso Stato membro. Ne consegue che tutti gli aspetti relativi alla prestazione di servizi sono circoscritti allo Stato membro. Le norme del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non sono quindi applicabili. A giusto titolo quindi il giudice nazionale si riferisce soltanto, per quanto riguarda il Trattato, alle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci.

43. Alla luce delle considerazioni che precedono vi propongo di risolvere la prima questione sollevata dal Tingsrätt di Helsingborg nel modo seguente:

L'art. 30 del Trattato e la direttiva 87/328 non si oppongono ad una normativa di uno Stato membro che impone il rilascio di un'autorizzazione per trattare, vendere e utilizzare il prodotto seminale bovino proveniente da un altro Stato membro, qualora tale autorizzazione si limiti a garantire che il beneficiario possieda le qualifiche necessarie a tale scopo.

Sulla seconda questione

44. La seconda questione si pone in questi termini:

Se l'art. 30 del Trattato CE e la direttiva 87/328/CEE consentano che uno Stato membro vieti la fecondazione artificiale e la riproduzione di bovini o la subordini a condizioni,

a) qualora siffatta attività ad avviso di un'autorità nazionale possa comportare sofferenze per gli animali o influenzare il loro comportamento naturale

b) qualora si tratti di una determinata razza che, ad avviso di un'autorità nazionale, sia portatrice di tare ereditarie.

45. I governi svedese, finlandese e norvegese ritengono che l'armonizzazione realizzata dalle direttive sia incompleta. Le disposizioni delle direttive concernerebbero aspetti quali l'origine e la qualità del prodotto seminale dei bovini riproduttori di razza pura o la prevenzione della propagazione di malattie epizootiche.

46. Per contro, l'armonizzazione comunitaria non si estenderebbe agli aspetti di tutela della vita e della salute degli animali. In particolare, i governi soprammenzionati ritengono che la tutela degli animali nell'ambito della riproduzione non sarebbe garantita dalle norme comunitarie applicabili che non riguarderebbero questo intento. Infatti, le direttive disciplinano la riproduzione tenendo conto di criteri relativi esclusivamente alla produzione e non alla salute degli animali. Taluni bovini riproduttori potrebbero superare gli accertamenti previsti dalla normativa comunitaria pur presentando caratteristiche ereditarie inaccettabili sotto il profilo della tutela degli animali. Nessuna norma comunitaria riguardante specificamente l'ammissione di bovini alla riproduzione cercherebbe di impedire che si manifestino nei bovini tare e difetti che impediscano loro di nascere, di crescere o di vivere normalmente senza una rilevante assistenza veterinaria.

47. Atteso che l'armonizzazione comunitaria non comprende gli aspetti di tutela della salute degli animali, i governi citati concludono che le autorità nazionali hanno sempre la facoltà di adottare le misure che esse ritengono necessarie per assicurare la tutela della vita e della salute degli animali.

48. Secondo questi governi, ove tali misure rientrassero nella sfera di applicazione del-

l'art. 30, esse sarebbero giustificate in virtù dell'art. 36 del Trattato.

49. Nella fattispecie, la necessità di siffatte misure risulta dai problemi di salute sollevati dalla razza bovina blanc-bleu belga, di cui trattasi nella causa principale. Gli animali di tale razza soffrirebbero di difetti strutturali di movimento e di comportamento. Gli organi interni, in particolare il cuore ed i polmoni, sarebbero troppo piccoli rispetto al peso e ciò comporterebbe stress ed infezioni. Inoltre la loro riproduzione sarebbe difficile e comporterebbe il rischio frequente di parti cesarei che richiedono l'uso massiccio di antibiotici.

50. Il governo svedese precisa tuttavia che le misure nazionali di cui trattasi sono intese a lottare contro il gene dell'ipertrofia muscolare, in qualsivoglia animale esso sia presente. Il divieto non riguarda, né in fatto né in diritto, il materiale seminale importato o una razza specifica. Non si configurerebbe quindi una discriminazione a sensi dell'art. 36 del Trattato.

51. Il governo norvegese ribadisce che anche nell'ipotesi in cui si ritenesse che la normativa nazionale intesa a proteggere il benessere degli animali rientri nella sfera di applicazione della direttiva 87/328, essa sarebbe conforme alla medesima. Al riguardo, il governo norvegese ribadisce che «le misure nazionali che vietano o subordinano a condizioni la riproduzione sulla base di criteri intesi a proteggere il benessere degli animali possono costituire uno strumento utile per prevenire evoluzioni infauste nell'attività d'allevamento in Europa». Esso ritiene che «sarebbe increscioso che per soli motivi di libera concorrenza l'ammissione alla riproduzione di una razza determinata in uno Stato membro comportasse l'automatica autorizzazione alla riproduzione in tutti gli altri Stati membri».

52. Per contro il governo belga ritiene che le direttive comunitarie abbiano realizzato un'armonizzazione che si oppone a che uno Stato membro identifichi una tara ereditaria in una caratteristica specifica di una razza e che conseguentemente esso vieti o subordini a condizioni la fecondazione artificiale o la riproduzione di bovini di quella razza.

53. Inoltre, l'esperienza degli allevamenti belgi, ove i bovini di razza blanc-bleu belga sono numerosi, dimostrerebbe che, in realtà, non sussisterebbero problemi di tutela della salute.

54. Anche gli imputati nella causa principale ritengono che, dato che l'armonizzazione comunitaria è completa, le direttive di cui sopra escludano l'applicazione delle misure nazionali di cui è causa.

55. Il governo francese invoca la giurisprudenza della Corte, secondo cui le esigenze zootecniche e genealogiche applicabili agli scambi di bovini di razza pura hanno costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello comunitario. Ne deriva, secondo il governo francese, che la presenza di un gene nel materiale seminale di un bovino messo in circolazione in conformità alle norme comunitarie non potrebbe giustificare un divieto di importazione di quel materiale nello Stato destinatario. Quest'ultimo non può infatti qualificare un gene come una tara genetica soltanto in base ad una propria valutazione, senza far ricorso alla procedura prevista dalla decisione 86/130.

56. Infine, dato che l'armonizzazione comunitaria è completa, uno Stato membro non può nemmeno invocare le disposizioni dell'art. 36 del Trattato.

57. La Commissione ritiene che l'armonizzazione comunitaria si opponga a che l'autorità nazionale dello Stato di importazione decida essa stessa se un bovino di razza pura presenti una caratteristica o una tara genetica. Per arrivare a tale conclusione occorrerebbe infatti applicare le procedure previste dalle direttive e dalle decisioni in materia.

58. La Commissione aggiunge tuttavia che due aspetti sfuggono all'armonizzazione. Infatti potrebbe essere necessario prendere in considerazione la tutela degli animali fin dal momento della valutazione del valore genetico. Inoltre, in taluni casi eccezionali, la questione della tutela degli animali potrebbe sorgere in funzione del risultato della fecondazione.

59. Poiché tali fattispecie non sono disciplinate dal diritto comunitario, gli Stati membri avrebbero la facoltà di applicare norme nazionali. Sarebbero pertanto applicabili gli artt. 30 e 36. La Commissione ritiene infine che spetti al giudice nazionale decidere se le misure nazionali in questione soddisfino le condizioni d'applicazione dell'art. 36. In particolare, l'amministrazione nazionale dovrebbe dimostrare la necessità di tali misure ed il loro carattere proporzionato rispetto allo scopo che è stato loro assegnato.

Valutazione

60. La questione sollevata dal giudice nazionale si riferisce in primo luogo alla tutela ed alla salute degli animali ed in secondo luogo alle tare genetiche. Cominciamo dell'esame di questo secondo aspetto che rientra chiaramente nel campo d' applicazione della direttiva 87/328.

61. La lotta contro le tare genetiche attiene al miglioramento genetico del patrimonio bovino. Al riguardo, la Corte ha dichiarato

nella soprammenzionata giurisprudenza [12] che, ai sensi della direttiva 87/328 e della direttiva 91/174, per quanto riguarda le esigenze zootecniche e genealogiche del commercio dello sperma di bovini riproduttori di razza pura vi è stata un'armonizzazione completa a livello comunitario.

62. Come sostiene la Commissione, le direttive 87/328 e 77/504, sono intese a realizzare l'armonizzazione degli scambi di bovini di razza pura e del relativo materiale seminale. Dalle loro disposizioni [13] emerge che gli Stati membri non possono vietare, restringere o ostacolare né gli scambi intracomunitari di sperma e di embrioni provenienti da bovini riproduttori di razza pura, né l'ammissione alla fecondazione artificiale dello sperma di tori di razza pura.

63. Questo divieto di misure nazionali restrittive è applicabile allorché siano soddisfatte talune condizioni [14] intese a garantire che soltanto gli animali aventi determinate caratteristiche genetiche e nessuna tara ereditaria possano beneficiare della liberalizzazione intracomunitaria degli scambi di bovini riproduttori di razza pura.

64. Tale condizione sarebbe soddisfatta allorché il materiale seminale proviene da un centro di fecondazione artificiale ufficialmente autorizzato in un altro Stato membro e allorché i tori di cui trattasi sono stati ammessi alla fecondazione artificiale sulla base di accertamenti effettuati in conformità alla decisione 86/130 soprammenzionata.

65. Del resto, se un animale è registrato in un libro genealogico, un altro Stato membro non può impedire che questa razza sia iscritta nei libri genealogici delle organizzazioni o associazioni di allevatori ufficialmente autorizzate nel suo territorio (art. 4 della direttiva 77/504).

66. Tuttavia, allorché un animale singolo presenta una tara genetica, è previsto un regime particolare. L'allegato della decisione 94/515 dispone infatti quanto segue:

«*Si devono inoltre pubblicare* le particolarità e le anomalie genetiche di un animale quali sono definite dagli organismi ufficialmente designati per la determinazione di tali caratteri, di concerto con le organizzazioni e associazioni di allevatori riconosciute ai sensi della decisione 84/247/CEE della Commissione, del 27 aprile 1984, che determina i criteri di riconoscimento delle organizzazioni e associazioni di allevatori che tengono o istituiscono libri genealogici per i bovini riproduttori di razza pura» (allegato della decisione, paragrafo III: Valutazione genetica, n. 1 Principi, in fine).

12 — V., ad esempio, la sentenza Centre d'insémination de la Crespelle, citata, punto 33.

13 — Art. 2 della direttiva 77/504 e art. 2 della direttiva 87/328.

14 — V., le citate direttive 77/504 e 87/328 nonché la citata decisione 86/130, modificata dalla decisione 94/515.

67. Ciò dovrebbe avere normalmente come effetto che nessun allevatore di bovini, vuoi nel paese di origine, vuoi in un altro Stato membro, utilizzi lo sperma di quell'animale per la fecondazione artificiale.

68. Questo sistema, basato sulla pubblicazione delle tare genetiche, implica necessariamente che le autorità nazionali del paese d'importazione del toro e del suo sperma non potranno sostituirsi agli organismi ufficialmente designati del paese d'esportazione, decidendo esse stesse se un bovino singolo, e ancor meno una razza intera, presenti una tara genetica.

69. Occorre infine sottolineare che uno Stato membro, allorché si oppone all'iscrizione di una certa razza nei libri genealogici di un altro Stato membro, può rivolgersi alla Commissione affinché faccia ricorso all'art. 6 della direttiva 77/504 che consente di stabilire, secondo la procedura detta del comitato zootecnico, cui fa riferimento l'art. 8 della stessa direttiva:

— i metodi di controllo del valore dei bovini sul piano zootecnico e di *determinazione delle qualità genetiche* dei bovini;

— i criteri che devono figurare nel certificato genealogico.

70. L'art. 2, n. 2, della direttiva 87/328 prevede che, qualora l'ammissione di tori alla fecondazione artificiale *susciti conflitti*, gli operatori beneficeranno del diritto di acquisire il parere di un esperto. Sulla scorta del parere di questo esperto, possono essere adottate delle misure *a richiesta di uno Stato membro*, secondo la procedura prevista all'art. 8 della direttiva 77/504.

71. Ne deriva che, se un'autorità nazionale non condivide la valutazione del patrimonio genetico di taluni animali registrati conformemente alle direttive di cui sopra, essa può ricorrere alle procedure previste all'uopo dalle direttive e decisioni comunitarie. Essa non può decidere autonomamente se gli animali presentino tare ereditarie allorché queste ultime non sono state constatate e pubblicate secondo le procedure previste.

72. Alla luce delle considerazioni suesposte ritengo che la questione 2 b) vada risolta nel senso che le direttive non permettono ad uno Stato membro di vietare o di subordinare a condizioni la fecondazione e la riproduzione di bovini di una certa razza, che dalle autorità di quello Stato membro è considerata portatrice di tare genetiche, qualora una tale valutazione non sia stata effettuata dalle autorità nazionali del paese di origine.

73. *Con la questione 2 a)* il giudice nazionale si chiede se l'art. 30 del Trattato CE e la direttiva 87/328/CEE consentano che uno Stato membro vieti o subordini a condizioni la fecondazione artificiale e la riproduzione di bovini che, ad avviso di un'autorità nazionale, possa comportare sofferenze per gli animali o influenzare il loro comportamento naturale.

74. La questione 2 a), diversamente dalla questione 2 b), non riguarda «una determinata razza» ma «gli animali». La questione verte pertanto sulla possibilità di vietare o ostacolare in un altro Stato membro la riproduzione di animali, indipendentemente dalla razza cui appartengono, poiché tale riproduzione può comportare sofferenze per gli animali o influenzare il loro comportamento naturale.

75. È indubbio che la questione viene sollevata per il fatto, non contestato nel corso del procedimento innanzi alla Corte, che in Spagna, in Francia ed in Italia esistono «razze pure» ufficialmente riconosciute, diverse dalla blanc-bleu belga, che presentano il gene dell'ipertrofia muscolare.

76. La questione 2 a) non è dunque sostanzialmente diversa dalla questione 2 b), poiché le sofferenze degli animali e le modifiche del comportamento naturale dei medesimi cui si fa riferimento sono da attribuirsi anche esse alle loro caratteristiche genetiche.

77. In tale prospettiva, ritengo che la questione 2 a) vada risolta analogamente alla questione 2 b).

78. In via del tutto subordinata conviene altresì rilevare quanto segue.

79. Nell'adottare le direttive 77/504 e 87/328 il Consiglio ha ritenuto implicitamente che la riproduzione di bovini di razza pura, ivi definiti, non sollevasse alcun problema di salute e di benessere degli animali dovuto alle caratteristiche genetiche.

80. Successivamente il Consiglio ha adottato la Decisione 14 dicembre 1992, 092/583/CEE, relativa alla conclusione del protocollo di modifica della convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti [15].

81. L'unico 'considerando' del protocollo precisa che è auspicabile estendere esplicitamente il campo d'applicazione della convenzione a taluni aspetti degli sviluppi nei

15 — GU L 395, pag. 21.

metodi di allevamento degli animali, in particolare in materia di biotecnologia.

La Comunità, non essendo ancora vincolata, non ha adottato disposizioni d'esecuzione del protocollo. Una proposta di direttiva concernente la protezione degli animali negli allevamenti [16] è stata presentata dalla Commissione al Consiglio il 18 maggio 1992, ma non è stata ancora adottata.

82. L'art. 1 del protocollo prevede di includere nella nozione di animale ai sensi della convenzione gli animali derivanti da modificazioni genetiche o da nuove combinazioni genetiche.

85. È difficile, del resto, individuare nel protocollo, o nella proposta di direttiva della Commissione che ne riprende i termini, conseguenze precise quanto alla riproduzione dei bovini con ipertrofia muscolare.

83. L'art. 2 inserisce nella convenzione un nuovo art. 3, così formulato:

«Non debbono essere praticati l'allevamento naturale o artificiale o le procedure di allevamento che causano o possono causare sofferenze o danni agli animali; gli animali non debbono essere oggetto di allevamento se non si può provare, sulla base del fenotipo o del genotipo, che essi possono essere allevati senza effetti nefasti sulla loro salute o sul loro benessere».

86. Esaminiamo, ad esempio, il problema dei parti cesarei su cui si è soffermato il governo svedese. Un comitato permanente composto dai rappresentanti delle parti aderenti alla convenzione del Consiglio d'Europa ha stabilito in un documento esplicativo che la norma soprammenzionata doveva essere interpretata nel senso che «mirava a concepire i programmi d'allevamento in modo da evitare agli animali sofferenze o ferite prevedibili quali i parti difficili e le deformazioni permanenti. Il comitato ha riconosciuto che tale disposizione non si oppone all'allevamento che comporta sofferenze o ferite minori o passeggere (nel corso, ad esempio, di un parto naturale o di un trapianto di embrioni) o che necessita di un intervento di tipo cesareo che non può causare danni di lunga durata».

84. Occorre tuttavia sottolineare che il protocollo di modifica non è ancora entrato in vigore. Non è dunque possibile dedurne un obbligo giuridico per la Comunità né la facoltà per uno Stato membro di invocare le sue norme per sottrarsi agli obblighi che gli incombono in virtù del diritto comunitario.

16 — GU C 156, pag. 11.

87. Non è pacifico pertanto che le norme esistenti in materia di scambi di riproduttori di razza pura presentino lacune attinenti alla mancata presa in considerazione di preoccupazioni legittime concernenti la salute o il benessere degli animali, lacune che consentirebbero di concludere per il carattere incompleto dell'armonizzazione realizzata.

88. Atteso che l'armonizzazione è completa, non sarebbero dunque accettabili le misure nazionali che potrebbero figurare tra le ipotesi di deroga previste dall'art. 36 del Trattato.

89. È tuttavia evidente che, anche se l'armonizzazione è completa, essa può essere modificata. Infatti, nulla impedirebbe ad uno Stato membro che volesse modificare il contesto normativo vigente di far valere i propri argomenti presso le istituzioni competenti.

90. Occorre quindi risolvere negativamente la seconda questione.

Sulla terza questione

91. Il giudice nazionale chiede innanzi tutto alla Corte se l'interpretazione del preambolo della direttiva 87/328/CEE consenta deroghe nazionali all'ammissione alla fecondazione artificiale all'interno del proprio territorio nazionale per quanto riguarda la riproduzione di animali dal patrimonio genetico indesiderabile, anche se tali deroghe implicano un divieto nei confronti di tori che soddisfanno i requisiti stabiliti dall'art. 2 della direttiva.

92. Come sostiene giustamente la Commissione, il preambolo non è una norma di diritto. Esso non può essere invocato per permettere una deroga ai requisiti stabiliti dalla direttiva. Le disposizioni del preambolo servono a motivare il contenuto della norma e, talvolta, possono facilitare l'interpretazione della medesima. Per contro, esse non possono giustificare una deroga ad una disposizione esplicita della direttiva.

93. Aggiungo, ad abundantiam, che non vedo alcuna contraddizione tra il preambolo e l'art. 2 della direttiva.

94. Faccio presente che il quarto considerando della direttiva dispone che «occorre (...) fare in modo che non venga deteriorato il

patrimonio genetico, in particolare per quanto riguarda i riproduttori maschi, che devono presentare tutte le garanzie del loro valore genetico e nessuna tara ereditaria».

95. Il fine perseguito può essere raggiunto, come risulta dal settimo 'considerando', imponendo che lo sperma debba provenire da centri di fecondazione artificiale ufficialmente riconosciuti.

96. È dunque inevitabile che l'art. 2 della direttiva impedisca agli Stati membri di vietare, di limitare o di ostacolare sul proprio territorio l'ammissione alla fecondazione artificiale di tori di razza pura o l'utilizzazione del loro sperma, qualora questi tori soddisfino i requisiti relativi alla fecondazione artificiale in un (altro) Stato membro sulla base delle prove effettuate conformemente alla decisione 86/130.

97. La questione va dunque risolta negativamente.

98. Ne consegue che non occorre risolvere la questione 3 b) che il giudice di rinvio ha sollevato in caso di soluzione affermativa della questione 3 a).

99. Occorre ancora ricordare, in via subordinata, che il sistema instaurato dalle direttive di cui è causa si fonda sul principio della fiducia reciproca tra Stati membri. In virtù di tale principio, la tutela del valore genetico dei riproduttori maschi e il controllo dell'assenza di tare ereditarie sono affidati ai soli organismi competenti dello Stato membro in cui sono allevati i riproduttori ed è prelevato il loro sperma.

Conclusioni

100. Alla luce delle considerazioni suesposte suggerisco di risolvere le questioni poste dal Tingsrätt di Helsingborg, come segue:

Sulla prima questione

«L'art. 30 del Trattato e la direttiva del Consiglio 18 giugno 1987, 87/328/CEE, relativa all'ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura, non si oppongono alla legislazione di uno Stato membro che richiede il rilascio di un'autorizzazione per la raccolta, il trattamento e la vendita di sperma bovino prove-

niente da un altro Stato membro, qualora tale autorizzazione sia intesa a garantire che il beneficiario possieda le qualifiche necessarie per esercitare quell'attività».

Sulla seconda questione

«La direttiva del Consiglio 25 luglio 1977, 77/504/CEE, relativa agli animali della specie bovina riproduttori di razza pura, e la direttiva 87/328 non attribuiscono ad uno Stato membro la facoltà di far valere considerazioni relative alla tutela della vita e della salute degli animali per vietare o subordinare a condizioni la fecondazione e la riproduzione di bovini

a) qualora siffatta attività, ad avviso di un'autorità nazionale, possa comportare sofferenze per gli animali o influenzare il loro comportamento naturale o

b) qualora si tratti di una determinata razza, che, ad avviso di un'autorità nazionale, sia portatrice di tare genetiche».

Sulla terza questione

Questione 3 a)

«Dato che il preambolo di una direttiva non stabilisce norme di diritto, esso non può giustificare una deroga alle disposizioni di quest'ultima».

Questione 3 b)

«Tenuto conto della soluzione della questione 3 a) non occorre risolvere la questione 3b)».