CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 9 ottobre 2001 [1]

I — Osservazioni preliminari

1. La presente controversia tra il Parlamento e il Consiglio rientra in una serie di procedimenti nel settore della carne bovina [2]. Nella fattispecie, la domanda del Parlamento è diretta all'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 1999, n. 2772, che stabilisce regole generali per un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 2772/1999»). Oggetto del procedimento è in sostanza il fondamento normativo di tale regolamento: il regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e di prodotti a base di carni bovine [4] (in prosieguo: il «regolamento n. 820/97»). Inoltre, viene posta anche la fondamentale questione se e a quali condizioni il Consiglio possa adottare atti sul fondamento di altri atti che esso abbia adottato da solo o insieme al Parlamento.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — V. in proposito sentenza 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2257) e il procedimento per inadempimento, tuttora pendente, causa C-1/00, Commissione/Francia, in relazione alla revoca dell'embargo della carne bovina britannica; v. altresì sentenze 5 dicembre 2000, causa C-477/98, Eurostock (Racc. pag. I-10695) e 12 luglio 2001, causa C-365/99, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-5645).

3 — GU L 334, pag. 1.

4 — GU L 117, pag. 1.

II — Contesto normativo

A — *Regolamento (CE) n. 820/97*

2. Il regolamento n. 820/97 è stato adottato in reazione alla crisi della BSE, al fine di migliorare la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. Mentre il Titolo I (artt. 1-11) disciplina l'identificazione e la registrazione dei bovini, il Titolo II (artt. 12-20) ha ad oggetto l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

3. L'art. 3 così recita:

«Il sistema di identificazione e di registrazione dei bovini comprende i seguenti elementi:

a) marchi auricolari per l'identificazione dei singoli animali,

b) basi di dati informatizzate,

c) passaporti per gli animali,

d) registri individuali tenuti presso ciascuna azienda.

La Commissione e l'autorità competente dello Stato membro interessato hanno accesso a tutte le informazioni previste dal presente titolo. La Commissione e gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che tutti gli interessati, tra cui le organizzazioni di consumatori che hanno un interesse specifico riconosciuto dallo Stato membro, possano avere accesso a tali dati, a condizione che siano assicurate la necessaria riservatezza e la protezione dei dati ai sensi del diritto nazionale».

4. L'art. 12, n. 1, così stabilisce:

«Se un operatore o un'organizzazione, quale definita all'articolo 13, intendono etichettare le carni bovine, nel punto di vendita, in modo da fornire informazioni circa l'origine, talune caratteristiche o condizioni di produzione delle carni etichettate o dell'animale da cui sono tratte, devono farlo conformemente alle disposizioni del presente titolo.

Il presente titolo lascia impregiudicate

— le indicazioni obbligatorie di cui all'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 79/112/CEE del Consiglio, ad eccezione del punto 7;

(...)

— le indicazioni di cui ai regolamenti (CEE) n. 1208/81 e (CEE) n. 1186/90;

— le indicazioni connesse con il marchio di salubrità di cui alla direttiva 64/433/CEE e altre indicazioni analoghe previste nella pertinente normativa veterinaria (...)».

5. Ai sensi dell'art. 19:

«1. È istituito un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 2000. Questo sistema obbligatorio non esclude tuttavia che uno Stato membro possa decidere di applicarlo solo su base facoltativa alle carni bovine commercializzate nel suo territorio. Il sistema di etichettatura previsto dal presente regolamento è valido fino al 31 dicembre 1999.

Pertanto il Consiglio, basandosi sulla relazione di cui al paragrafo 3, adotta, anteriormente al 1° gennaio 2000, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, le regole generali di un sistema obbligatorio di etichettatura delle carni bovine valido a decorrere da tale data, in conformità degli obblighi internazionali della Comunità.

2. Fatta salva una diversa decisione del Consiglio, il sistema di etichettatura obbligatorio a decorrere dal 1° gennaio 2000, dovrà, in conformità degli obblighi internazionali della Comunità, rendere obbligatoria sull'etichetta, oltre all'indicazione prevista all'articolo 16, paragrafo 3, anche l'indicazione dello Stato membro o paese terzo in cui l'animale da cui provengono le carni è nato, degli Stati membri o paesi terzi in cui l'animale è stato allevato e dello Stato membro o paese terzo in cui l'animale è stato macellato.

3. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione, anteriormente al 1° maggio 1999, le relazioni sull'attuazione del sistema di etichettatura delle carni bovine. La Commissione trasmette al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione dei sistemi di etichettatura delle carni bovine nei vari Stati membri.

4. Tuttavia, gli Stati membri che dispongono di un sistema adeguatamente perfezionato di identificazione e registrazione dei bovini possono imporre, già prima del 1° gennaio 2000 un sistema obbligatorio di etichettatura delle carni bovine per gli animali nati, allevati e macellati nel loro territorio. Possono altresì stabilire che uno o più elementi previsti all'articolo 16, paragrafi 1 e 2 siano indicati sulle etichette.

5. Il sistema obbligatorio previsto al paragrafo 4 non deve causare perturbazioni degli scambi tra gli Stati membri.

Le modalità di attuazione applicabili negli Stati membri che intendono valersi delle disposizioni del paragrafo 4 devono essere preventivamente approvate dalla Commissione.

6. Entro il 1° gennaio 2000 il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito

all'eventualità e all'opportunità di prevedere l'indicazione obbligatoria di dati diversi da quelli di cui al paragrafo 2 nonché di estendere il campo di applicazione del presente regolamento a prodotti diversi [da quelli] di cui all'articolo 13, primo trattino».

7. La Commissione concludeva che la maggior parte degli Stati membri non era in grado di mettere in atto un sistema obbligatorio di etichettatura. Ciò avrebbe prodotto «un preoccupante stato di insicurezza, d'ingiustizia e d'incertezza in tutto il settore comunitario della carne bovina, dal produttore al consumatore» [6].

B — *Regolamento (CE) n. 2772/1999*

1. Genesi

8. Alla luce di ciò, la Commissione presentava due proposte di regolamento fondate sull'art. 152 CE e relative all'introduzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e all'etichettatura della carne bovina e dei prodotti a base di carni bovine: uno mediante il quale il regolamento n. 820/97 avrebbe dovuto essere sostituito da un sistema obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2003 e un altro per la proroga temporanea dello stesso fino all'adozione della prima proposta.

6. Il 13 ottobre 1999 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'attuazione del sistema di etichettatura delle carni bovine negli Stati membri ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 820/97 [5], in cui constatava talune omissioni in relazione all'identificazione e alla registrazione dei bovini, tra cui, in particolare, il fatto che erano disponibili solo i passaporti per gli animali nati dopo il 1° gennaio 1998 e che si riscontravano difficoltà nella trasmissione di informazioni relative ad un determinato animale nel momento della sua esportazione. Inoltre, non si era potuto attivare le banche dati per la data prevista.

9. Nella sua relazione, la Commissione sottolineava che era necessario adottare urgentemente la seconda proposta al fine di evitare il crollo del sistema di etichettatura facoltativo e la sua sostituzione automatica ad opera di un sistema obbligatorio in assenza di orientamenti generali. La Commissione dichiarava inoltre di riservarsi la possibilità di presentare al Consiglio una proposta urgente entro la fine del 1999, qualora il Consiglio e il Parlamento

5 — COM (1999) 486 def.

6 — COM (1999) 486 def., pag. 10.

non avessero ancora adottato le proposte. Tale proposta fondata sull'art. 19 del regolamento n. 820/97 avrebbe avuto lo scopo di evitare un vuoto giuridico provocato dalla soppressione del sistema facoltativo [7].

10. Il 14 dicembre 1999 il Consiglio dichiarava che avrebbe adottato un regolamento sulla base dell'art. 19 del regolamento n. 820/97, qualora il Parlamento non avesse approvato la proposta della Commissione senza modifiche — a parte l'aggiunta del fondamento normativo dell'art. 37 CE.

11. Il 16 dicembre 1999 il Parlamento approvava, in sede di prima lettura nell'ambito della procedura di codecisione, taluni emendamenti alla proposta di modifica del regolamento n. 820/97, in base ai quali il sistema obbligatorio avrebbe dovuto essere introdotto — dopo una proroga di otto mesi del vecchio sistema — il 1° settembre 2000, mentre determinati elementi del sistema d'informazione sarebbero entrati in vigore già a partire dal 1° gennaio 2000.

12. Il 21 dicembre 1999 il Consiglio adottava, quindi, il regolamento n. 2772/1999 sul fondamento dell'art. 19 del regolamento n. 820/97.

7 — COM (1999) 486 def., pag. 11.

2. Contenuto del regolamento n. 2772/1999

13. Il secondo 'considerando' così recita:

«Tali regole generali devono essere applicabili solo in via temporanea per un periodo massimo di 8 mesi, per consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di prendere una decisione in merito alla proposta di regolamento che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97, presentata dalla Commissione il 13 ottobre 1999».

14. Il terzo 'considerando' così recita:

«È pertanto opportuno stabilire semplici regole generali per un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine al quale tutti gli Stati membri possano attualmente conformarsi; tali regole devono far riferimento alle disposizioni stabilite in applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 820/97».

15. Ai sensi dell'art. 1:

«1. Gli operatori e le organizzazioni che commercializzano carni bovine ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 820/97 etichettano tali carni conformemente alle regole di cui all'articolo 12, paragrafo 1, secondo comma, primo, terzo e quarto trattino del regolamento (CE) n. 820/97.

Tuttavia, dopo il 1° gennaio 2000, gli Stati membri possono continuare a ricorrere alla possibilità prevista all'articolo 19, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 820/97. In tal caso, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 19, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 820/97.

2. Le regole relative al sistema facoltativo, applicabili fino al 31 dicembre 1999 ai sensi dell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, continueranno ad applicarsi ad ogni indicazione facoltativa fornita a complemento del sistema di etichettatura obbligatorio di cui al paragrafo 1».

III — Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

16. L'atto introduttivo del Parlamento è stato registrato nella cancelleria della Corte il 10 marzo 2000. Con ordinanze del presidente della Corte rispettivamente 4 agosto e 13 settembre 2000, il Regno di Spagna e la Commissione sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

17. Il Parlamento chiede l'annullamento del regolamento n. 2772/1999; in caso di annullamento, il mantenimento in vigore degli effetti del regolamento annullato fino all'adozione di un provvedimento del Consiglio fondato sull'art. 152 CE e la condanna del convenuto alle spese.

18. Il Consiglio e gli intervenienti chiedono che la Corte voglia dichiarare il ricorso irricevibile e condannare il ricorrente alle spese. La Commissione chiede che in caso di annullamento siano mantenuti in vigore gli effetti del regolamento annullato.

IV — Primo motivo: incompetenza del Consiglio

19. Nell'ambito del primo motivo si deve verificare se il Consiglio fosse competente ad adottare il regolamento n. 2772/1999 sui fondamenti normativi scelti dallo stesso.

A — *Argomenti delle parti e degli intervenienti*

20. Il *Parlamento* sostiene che il Consiglio non era competente né a prorogare l'applicazione del sistema facoltativo di etichettatura delle carni bovine oltre il 31 dicembre 1999, né a posticipare l'introduzione del sistema obbligatorio di etichettatura delle carni bovine. Anche partendo dal presupposto che il Consiglio si sia riservato la competenza ad adottare misure di esecuzione del regolamento n. 820/97, resta il fatto che in tale regolamento sono stati fissati il principio del sistema obbligatorio di etichettatura e la relativa data di entrata in vigore. Avendo modificato questi elementi, il Consiglio non avrebbe adottato una misura di esecuzione del regolamento, ma l'avrebbe modificato.

21. Il rimando alle disposizioni applicabili del regolamento n. 820/97 contenuto nell'art. 1, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2772/1999 avrebbe carattere solo confermativo, in quanto si riferirebbe alla normativa esistente, in particolare all'etichettatura dei prodotti alimentari ai sensi della direttiva 79/112 (GU L 33, pag. 1), ai regolamenti nn. 1208/81 (GU L 123, pag. 3) e 1186/90 (GU L 119, pag. 32), nonché alla bollatura ai sensi della direttiva 64/433 (GU L 121, pag. 2012). Tali disposizioni riguardano in parte obblighi generali di etichettatura validi per tutti i prodotti alimentari e non l'etichettatura di prodotti specifici per il consumatore.

22. Il Parlamento osserva che l'art. 19, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 820/97 attribuisce al Consiglio la competenza a adottare le modalità di applicazione conformemente al n. 2.

23. Il Parlamento contesta altresì la validità della tesi sostenuta dal Consiglio relativa ad un fondamento normativo derivato che si caratterizzerebbe nella fattispecie per una procedura legislativa semplificata: il Consiglio sarebbe autorizzato ad adottare un atto normativo nell'ambito della politica agricola comune senza consultare il Parlamento europeo, in contrasto con l'art. 37 CE.

24. Il Parlamento rileva che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, in particolare in tema di politica agricola comune, le disposizioni di attuazione pos-

sono essere adottate secondo un altro procedimento qualora i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme al procedimento contemplato dal Trattato (nella fattispecie, quindi, in conformità dell'art. 37, n. 2, terzo comma, CE). La misura d'attuazione dovrebbe attenersi quindi alle prescrizioni previste dall'atto di base.

25. Secondo il Parlamento, oltre agli atti normativi e alle disposizioni di attuazione non vi sarebbe un terzo tipo di atti. Il regolamento n. 2772/1999 deve essere considerato un atto normativo, che deve quindi rispettare i requisiti di forma previsti dal Trattato CE per la sua emanazione, ovvero si deve ritenere che sia una misura di attuazione ai sensi dell'art. 202 CE.

26. Il Parlamento ricorda che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, secondo comma, CE, «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato». Secondo la giurisprudenza della Corte [8], le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato CE e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni.

27. Il Parlamento ritiene che il Trattato non consenta al Consiglio, quale legislatore nell'ambito dell'art. 37 CE, di sottrarsi ai procedimenti obbligatori previsti. Nel Trattato si troverebbero solamente alcune disposizioni che, prevedendo condizioni più severe, consentono al Consiglio di modificare le procedure legislative previste dal Trattato, come ad esempio l'art. 175, n. 2, secondo comma, CE o l'art. 67, n. 2, secondo trattino, CE. Si tratterebbe tuttavia di situazioni eccezionali, che non avrebbero assolutamente nulla a che fare con la situazione in esame.

28. Supponendo che il Consiglio disponesse effettivamente di una competenza normativa del terzo tipo, il Parlamento rileva che l'autorizzazione codificata all'art. 19, n. 1, del regolamento n. 820/97 ha una limitata sfera di applicazione ratione materiae e ratione temporis, in quanto non consente in alcun caso di posticipare oltre il 1° gennaio 2000 la data di entrata in vigore di un sistema di etichettatura obbligatorio.

29. Il Parlamento ritiene che l'argomento del Consiglio secondo cui esso avrebbe dovuto giustificare il fatto di riservarsi competenze d'esecuzione non sia giuridicamente convincente. Infatti, determinante non sarebbe l'intenzione del Consiglio, bensì il fatto che una determinata situazione oggettiva si sia verificata. Inoltre, alla luce dell'attuale pratica della «comitatologia», il Parlamento dubita in generale che il Consiglio si preoccupi sempre di motivare accuratamente se e perché si riservi di adottare disposizioni di attuazione.

8 — Sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855, punto 38).

30. Quanto alla sua presunta incompetenza, il *Consiglio* contesta l'argomento del Parlamento relativo alla portata del fondamento normativo di cui all'art. 19 del regolamento n. 820/97, nonché relativo alla definizione del regolamento n. 2772/1999 come misura di attuazione. Il Consiglio ritiene che il fondamento normativo in parola abbia una sfera di applicazione molto più ampia, che gli avrebbe consentito di adottare il regolamento controverso su proposta della Commissione.

31. Secondo il Consiglio, dal Trattato non emerge che tutte le misure normative nel settore della politica agricola comune siano soggette alla partecipazione del Parlamento nell'ambito di una procedura di consultazione o di codecisione. Al contrario, il legislatore comunitario può stabilire che, in un atto adottato nell'ambito della procedura di consultazione o di codecisione, possa essere previsto un fondamento normativo che non comporti la partecipazione del Parlamento europeo.

32. Inoltre, il Consiglio ritiene che sia errato il paragone effettuato dal Parlamento tra le disposizioni di attuazione di cui all'art. 11, nn. 5 e 6 della proposta della Commissione che ha condotto al regolamento n. 820/97 e le regole generali ai sensi dell'art. 19, n. 1, secondo comma. Il Consiglio, modificando la proposta della Commissione in tale punto, intendeva creare un fondamento normativo derivato per l'adozione non già di disposizioni di attuazione, bensì di regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine. Il Consiglio, del resto, se avesse voluto riservarsi solo una competenza d'esecuzione, avrebbe dovuto esprimerlo, in conformità dell'art. 202 CE, nei 'considerando' del regolamento n. 820/97, cosa che invece non ha fatto.

33. Tale opinione del Consiglio sarebbe confermata dal fatto che la Commissione abbia previsto, nella sua seconda proposta dell'ottobre 1999, in relazione al fondamento normativo derivato, la partecipazione del Parlamento all'iter decisionale.

34. Alla luce del carattere sperimentale del provvedimento adottato e delle difficoltà che la sua applicazione potrebbe comportare, il Consiglio avrebbe deciso di creare un fondamento normativo derivato che gli consentisse, sulla base dell'esperienza dell'applicazione del sistema facoltativo, di procedere ad eventuali aggiustamenti che si dovessero rivelare necessari per la sua evoluzione verso un sistema obbligatorio.

35. Il Consiglio fa rilevare, inoltre, che il 17 luglio 2000 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 1760/2000, che istituisce un sistema d'identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, che ha sostituito il regolamento n. 820/97 (GU L 204, pag. 1). Tale regolamento si

fonda sugli artt. 37 CE e 152, n. 4, lett. b), CE. L'adozione del regolamento n. 1760/2000 dimostrerebbe che il regolamento n. 2772/1999 aveva carattere provvisorio ed aveva lo scopo di concedere al Parlamento e al Consiglio il tempo necessario per elaborare e adottare un efficace ed adeguato sistema di etichettatura obbligatorio, evitando in tal modo un vuoto giuridico.

36. Per il resto, il Consiglio rimane dell'opinione che il Trattato CE non impedisca che un atto, adottato in conformità del procedimento prescritto dal Trattato, contenga un fondamento normativo derivato che preveda un iter decisionale semplificato. A questo proposito, il Consiglio contesta l'interpretazione della giurisprudenza della Corte data dal Parlamento. A suo avviso, da quest'ultima si deduce semplicemente che il Trattato osta ad una norma in virtù della quale per l'adozione di un atto in base ad un fondamento normativo derivato sia richiesta l'unanimità là dove il Trattato prescrive la maggioranza qualificata. A questo proposito, il Consiglio adduce alcuni esempi di atti giuridici che contengono fondamenti normativi derivati.

37. Secondo il *governo spagnolo*, il Consiglio era competente ad adottare il regolamento n. 2772/1999 sul fondamento dell'art. 19 del regolamento n. 820/97. Il regolamento n. 2772/1999 prevederebbe, infatti, le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio mediante il rinvio all'art. 12, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 820/97.

38. La *Commissione* afferma che, dati gli emendamenti proposti dal Parlamento e dati i tempi ristretti, non avrebbe avuto altra scelta se non ricorrere al procedimento previsto dall'art. 19 del regolamento n. 820/97. La Commissione avrebbe perseguito lo scopo di instaurare un sistema di etichettatura realistico, che avrebbe dovuto evitare che la fiducia del consumatore fosse minata. Infatti, tra il Titolo I del regolamento n. 820/97, concernente l'identificazione e la registrazione dei bovini, e il Titolo II, concernente l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, vi sarebbe un collegamento. L'etichettatura potrebbe assolvere il proprio compito solo se esatta e tale esattezza presupporrebbe l'affidabilità dei dati raccolti in conformità del Titolo I.

39. La Commissione sottolinea che il regolamento n. 2772/1999 era assolutamente necessario come misura provvisoria al fine di evitare un vuoto giuridico.

B — *Valutazione*

40. Al fine di stabilire se il Consiglio fosse competente ad adottare il regolamento n. 2772/1999 sul fondamento dell'art. 19 del regolamento n. 820/97, si deve analizzare innanzi tutto il contenuto di tale norma. Successivamente, si deve verificare se il regolamento n. 2772/1999 risponda ai requisiti dell'art. 19.

41. L'art. 19 del regolamento n. 820/97 contiene, tra le altre disposizioni, anche un fondamento normativo per l'adozione di atti. Poiché tale fondamento normativo non è sancito a livello di diritto primario, bensì di diritto derivato, nella fattispecie un regolamento del Consiglio, si tratta di un cosiddetto fondamento normativo derivato. Quest'ultimo è sostanzialmente ammissibile, come giustamente sottolineato dal Consiglio, purché siano rispettate determinate condizioni.

42. L'art. 19 enuncia altresì diversi requisiti perché un atto possa essere adottato sul suo fondamento.

43. Da un lato, l'art. 19 stabilisce i requisiti di forma.

In relazione alla competenza, l'art. 19, n. 1, prevede quella del Consiglio, sebbene mediante il termine «adotta» non venga fissata la forma dell'atto. Quanto alla procedura, l'art. 19 stabilisce che il Consiglio, basandosi su una relazione prevista al n. 3 dello stesso articolo, delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. L'art. 19 fissa inoltre un termine: la decisione dev'essere presa anteriormente al 1° gennaio 2000.

Il regolamento n. 2772/1999 possiede i suddetti requisiti di forma.

44. Dall'altro lato, l'art. 19 stabilisce, tuttavia, anche taluni presupposti sostanziali: la decisione deve contenere le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio che siano conformi agli obblighi internazionali della Comunità.

45. Analizzando il regolamento n. 2772/1999 in relazione a tali criteri, emerge che esso non introduce un sistema di etichettatura obbligatorio, bensì — come si deduce dal richiamo a talune disposizioni del regolamento n. 820/97 — proroga il vecchio sistema di etichettatura facoltativo e la possibilità che gli Stati membri impongano un sistema di etichettatura obbligatorio. Infine, il regolamento n. 2772/1999 riprende talune disposizioni sull'etichettatura dall'art. 12, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 820/97, ripetendo semplicemente gli obblighi di etichettatura esistenti senza prevedere nuove regole generali per l'etichettatura delle carni bovine.

46. Anche definendo le disposizioni adottate dal Consiglio con il regolamento n. 2772/1999 come sistema di etichettatura obbligatorio, esse non costituiscono comunque «regole generali» ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 820/97. Infatti, per «regole generali» il legislatore comunitario ha inteso qualcosa di diverso dalle indicazioni contenute nell'art. 12 e la possibilità, prevista dall'art. 19, che gli Stati membri impongano un sistema di etichettatura obbligatorio. Inoltre, il legislatore comunitario ha chiaramente voluto andare oltre il sistema di etichettatura

obbligatorio previsto dal regolamento n. 820/97 e creare una regolamentazione supplementare. Altrimenti, la disposizione delle «regole generali» sarebbe infatti superflua. Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, non è quindi affatto sufficiente che siano fissate norme sull'etichettatura.

47. Il Consiglio, adottando un regolamento privo dei requisiti previsti dalla norma che ha scelto come fondamento normativo, ha ecceduto i limiti dei poteri conferitigli. Il Consiglio, quindi, non era competente ad adottare il regolamento n. 2772/1999. In conclusione, si deve dichiarare che l'art. 19 del regolamento n. 820/97 non autorizza in alcun modo il Consiglio ad adottare il regolamento n. 2772/1999. Alla luce di tali considerazioni, non si è neppure in presenza di un regolamento d'applicazione.

48. Anche se dovesse trattarsi di una misura provvisoria volta ad evitare un vuoto giuridico, ciò non toglie che, anche in tal caso, le prescrizioni dell'art. 19 del regolamento n. 820/97 debbano essere rispettate.

V — Secondo motivo: violazione delle prerogative del Parlamento

49. Nell'ambito del secondo motivo, si deve verificare su quale fondamento normativo avrebbe potuto essere adottato il regolamento n. 2772/1999.

A — *Argomenti delle parti e degli intervenienti*

50. Il *Parlamento* nega che il Consiglio avesse la competenza per modificare il contenuto del regolamento n. 820/97 senza rispettare le prerogative del Parlamento, il quale avrebbe dovuto essere consultato nella sua qualità di legislatore nell'ambito della procedura di codecisione, se il regolamento fosse stato adottato sul fondamento dell'art. 152 CE, come previsto anche dalla proposta della Commissione.

51. Il Parlamento respinge l'accusa di essere responsabile per la mancata adozione della misura proposta entro il 31 dicembre 1999. Sottolinea che l'esercizio delle sue prerogative nell'ambito della procedura di codecisione non è limitato a quanto è approvato dal Consiglio in prima lettura. Inoltre, il Consiglio avrebbe posto una condicio sine qua non: l'inserimento dell'art. 37 CE quale fondamento normativo.

52. Secondo il *Consiglio*, il regolamento n. 2772/1999 perseguiva sostanzialmente due scopi: in primo luogo si voleva guadagnare il tempo necessario perché fosse adottato nell'ambito della procedura di

codecisione un efficace sistema di etichettatura obbligatorio; in secondo luogo, si voleva aderire il più possibile alla volontà espressa dal Parlamento, in particolare limitando il periodo di transizione a otto mesi. Date queste circostanze, il Consiglio ritiene che le prerogative del Parlamento non siano state violate.

53. Il Consiglio fa presente che il Parlamento, in sede di prima lettura, voleva istituire un sistema di etichettatura obbligatorio che prevedeva una serie di dati obbligatori, benché il Parlamento avesse dovuto sapere che tali dati non sarebbero stati disponibili e che ciò avrebbe avuto come conseguenza un divieto quasi totale di commercializzazione delle carni bovine, che sarebbe stato difficilmente compatibile con il principio di proporzionalità e avrebbe condotto a controversie con gli operatori economici, i quali, se necessario, avrebbero fatto valere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

54. Avendo adottato nell'ambito della procedura legislativa una decisione che conteneva elementi inaccettabili per il Consiglio, il Parlamento avrebbe impedito che la procedura di codecisione sulla proposta della Commissione potesse essere conclusa anteriormente al 31 dicembre 1999.

55. Il *governo spagnolo* sostiene che le prerogative del Parlamento non sono state violate. Infatti, dalla sentenza della Corte, Commissione/Consiglio [9] deriverebbe che l'art. 152 CE non sarebbe stato il fondamento normativo corretto per l'adozione del regolamento n. 2772/1999 e che tale regolamento non avrebbe quindi potuto essere adottato con la procedura di codecisione.

56. Il *Parlamento* afferma che la sentenza 4 aprile 2000 riguarda il fondamento normativo prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Da quel momento in poi, sarebbe indubitabilmente l'art. 152, n. 4, lett. b), CE il fondamento normativo corretto di un regolamento quale il n. 2772/1999.

B — *Valutazione*

57. Poiché il regolamento n. 2772/1999 non poteva essere adottato sul fondamento dell'art. 19, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 820/97, si pone il problema di stabilire quale sarebbe stato il fondamento normativo corretto per il regolamento di cui si tratta.

58. Vi sono sostanzialmente tre alternative possibili: l'art. 37 CE o l'art. 152, n. 4, lett. b), CE ovvero il doppio fondamento normativo dato dal combinato disposto degli artt. 37 CE e 152, n. 4, lett. b), CE.

9 — Sentenza 4 aprile 2000, causa C-269/97 (citata alla nota 2).

1. L'art. 37 CE o l'art. 152, n. 4, lett. b), CE

59. Secondo una giurisprudenza costante della Corte [10], nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto.

60. In primo luogo, pertanto, si dovrà verificare quale obiettivo persegua il regolamento n. 2772/1999, cioè se persegua obiettivi di politica agricola comune o di politica sanitaria.

61. Come si ricava in particolare dal secondo, terzo e quarto 'considerando', il regolamento n. 2772/1999 ha lo scopo di definire le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine. Dal punto di vista della finalità, si tratta quindi di disposizioni che rientrano tra le materie contemplate dal Titolo II del regolamento n. 820/97, cioè l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e non tra le disposizioni di cui al Titolo I, cioè l'identificazione e la registrazione dei bovini. Potrebbe dunque trattarsi di una misura ai sensi dell'art. 152, n. 4, lett. b), CE, cioè di una misura in campo veterinario il cui scopo diretto è la tutela della salute delle persone.

62. Quanto al contenuto, il regolamento n. 2772/1999 ricomprende norme sull'etichettatura delle carni bovine. Il regolamento impugnato riguarda quindi la commercializzazione di un prodotto agricolo tra quelli citati nell'allegato I del Trattato CE.

63. In particolare, il regolamento n. 2772/1999 si limita, da un lato, a rinviare alle disposizioni del regolamento n. 820/97 circa l'etichettatura e, dall'altro, a prorogare la validità di determinate disposizioni del regolamento n. 820/97 applicabili solo temporaneamente. Come si deduce dall'art. 1, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 2772/1999, agli Stati membri rimane la possibilità di introdurre o mantenere un sistema di etichettatura obbligatorio. Il sistema di etichettatura facoltativo resta parimenti applicabile.

64. Benché non si crei così un sistema di etichettatura obbligatorio, ma si riprenda il sistema esistente del regolamento n. 820/97, si tratta tuttavia di disposizioni volte direttamente a tutelare la salute delle persone.

65. Da questo punto di vista, si potrebbe anche sostenere che il regolamento di base

10 — V. in questo senso la sentenza nella causa C-269/97 (citata alla nota 2), punto 43, e la giurisprudenza ivi citata.

n. 820/97, a cui il regolamento n. 2772/1999 si richiama e che è stato prorogato in diversi punti dal regolamento n. 2772/1999, sia stato adottato a giusto titolo sul solo fondamento dell'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), secondo una sentenza della Corte.

66. Infatti, come si ricava dalla sentenza della Corte nella causa C-269/97, Commissione/Consiglio, in base alla precedente situazione giuridica, cioè secondo l'art. 129, n. 1, terzo comma, del Trattato CE, le esigenze della tutela della salute erano una componente delle altre politiche della Comunità e dovevano quindi essere tenute in considerazione anche nell'ambito della politica agricola comune [11]. Un regolamento, anche qualora «abbia effetti positivi sulla protezione della sanità pubblica», dovrebbe essere adottato in base all'art. 43 del Trattato CE (divenuto art. 37 CE) [12].

67. In questo senso, si deve tuttavia far presente che nell'adozione di un atto è determinante la situazione giuridica al momento dell'adozione; quindi, per il regolamento n. 2772/1999, il 21 dicembre 1999.

68. Per la controversia in esame, il momento dell'adozione del regolamento è importante in quanto a quell'epoca il Trattato di Amsterdam era già entrato in vigore. Conseguentemente, erano applicabili anche le norme nel settore della sanità modificate dal detto Trattato. Tali modifiche rappresentano proprio una reazione alla crisi della BSE [13].

69. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam il fondamento normativo è mutato in quanto le «esigenze della tutela della salute» non sono più «una componente delle altre politiche della Comunità»; al contrario, ai sensi dell'art. 152, n. 1, CE «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana». Grazie a tale «garanzia», nonché grazie all'esplicita inclusione di misure comunitarie («azioni»), la politica sanitaria è stata valorizzata. Anche il fatto che la norma citata sia stata posta al principio dell'articolo testimonia di tale valorizzazione [14].

70. Tale aspetto, connesso con la creazione del nuovo fondamento normativo dell'art. 152, n. 4, lett. b), CE, evidenzia l'intenzione degli autori del Trattato di valo-

11 — Sentenza C-269/97 (citata alla nota 2), punto 48.

12 — Sentenza C-269/97 (citata alla nota 2), punto 61.

13 — Eckert, «Auswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht», *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 1998, pag. 118 e segg., in particolare pag. 119; Hollmann/Schulz-Weidner, «Der Einfluss der EG auf das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten», *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 1998, pag. 180 e segg., in particolare pag. 185.

14 — Karagiannis, «La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam», in Études en l'honneur de Pierre Sandevour, 2000, pag. 221 (in particolare p. 231 e seguenti).

rizzare le norme sulla sanità anche nella loro qualità di fondamento normativo rispetto all'art. 37 CE e di dare particolare rilievo al loro carattere autonomo [15].

71. Benché l'art. 152 CE, come il precedente art. 129 del Trattato CE, preveda che gli atti siano adottati mediante la procedura di codecisione, l'art. 152, n. 4, lett. b), CE si differenzia dal suo predecessore in quanto dispone che le «misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica» siano adottate «in deroga all'articolo 37», il che rivela l'intenzione delle parti contraenti di limitare la sfera di applicazione dell'art. 37 CE [16]. Per il Parlamento l'art. 152 CE è rilevante in quanto tali misure sono soggette proprio alla procedura di codecisione e non ad una semplice procedura di consultazione, come avveniva precedentemente nell'ambito della politica agricola. Discostandosi volontariamente dalla giurisprudenza della Corte, non solo l'oggetto dell'atto, ma anche la sua finalità dovrà essere determinante [17].

72. Benché il regolamento n. 2772/1999 sia connesso al regolamento n. 820/97, rimane il fatto che non si deve ricorrere al fondamento normativo pertinente al momento dell'adozione del regolamento n. 820/97, bensì a quello pertinente al momento dell'adozione del nuovo atto. Infatti, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, disposizioni come quelle di cui al regolamento n. 820/97 non possono più avere lo stesso fondamento normativo.

2. Il combinato disposto degli artt. 37 CE e 152, n. 4, lett. b), CE

73. Qualora si ritenga che l'aspetto essenziale del regolamento n. 2772/1999 non sia rappresentato dallo scopo di tutelare la salute delle persone, si deve stabilire se esso dovesse avere un duplice fondamento normativo: l'art. 37 CE e l'art. 152, n. 4, lett. b), CE. Infatti, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ci si chiede se non sarebbe stato necessario un duplice fondamento normativo, poiché il tenore restrittivo dell'art. 152, n. 4, lett. b), CE lascia intendere che all'art. 37 CE sia rimasta una più ampia sfera di applicazione.

74. Se due (o anche più) aspetti di un atto sono «componenti essenziali» [18] ovvero «[parimenti] essenziali», «l'istituzione è

15 — Karagiannis, già citato alla nota 14, pag. 243.

16 — Sulla genesi dell'art. 152 CE, v. Oreja Aguirre/Fonseca Morillo/Calvo Hornero, «El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea», 1998, Tomo 1, p. 246 e segg., nonché Berg, «Artikel 152, punto 35», in EU-Kommentar, Schwarze Editore, 2000.

17 — Gosalbo Bono: «Les politiques et actions communautaires», Revue trimestrielle du droit européen, 1977, pag. 769, in particolare pag. 793.

18 — Sentenza 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-869, punto 43).

tenuta ad adottare l'atto in base alle due disposizioni sulle quali riposa la sua competenza» [19].

75. Al contrario, secondo una giurisprudenza costante della Corte è sufficiente avvalersi di una sola base giuridica se le misure «si colleghino principalmente ad un settore di azione, avendo gli effetti su altre politiche puramente carattere accessorio» [20] ovvero «effetti diretti voluti» [21].

76. Se la tutela della salute costituisce solo degli oggetti o degli scopi di un atto, l'art. 37 CE rimane uno dei fondamenti normativi. Ciò risulta dal fatto che l'art. 152, n. 4, lett. b), CE riguarda misure «il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica» [22].

77. Come già accennato precedentemente, il regolamento n. 2772/1999, riprendendo solo alcune parti del regolamento n. 820/97, a differenza di quest'ultimo persegue invece solo un obiettivo principale, cioè direttamente la tutela della salute delle persone. Allo stesso modo, il suo contenuto — diversamente dai Titoli I e II del regolamento n. 820/97 — non presenta due componenti ugualmente essenziali. Ciò significa che il regolamento n. 2772/1999 avrebbe dovuto avere solo un fondamento normativo: l'art. 152 CE. Conseguentemente, il Parlamento avrebbe dovuto essere consultato, conformemente all'art. 251 CE, nell'ambito della procedura di codecisione.

78. Se, invece, in contrasto con la tesi qui sostenuta, si dovesse ritenere che anche il regolamento n. 2772/1999 persegua due obiettivi e presenti due componenti — tutela della salute delle persone e obiettivi di politica agricola nel settore delle carni bovine — si dovrebbe ancora verificare, in accordo con la giurisprudenza della Corte [23], se le procedure legislative previste dai due fondamenti normativi, cioè gli artt. 37 CE e 152 CE, siano compatibili. Tale condizione è soddisfatta perché la procedura di codecisione ai sensi dell'art. 251 CE, prevista per gli atti basati sull'art. 152, n. 4, lett. b), CE, è compatibile con la procedura di semplice consultazione prevista per gli atti basati sull'art. 37 CE, nella misura in cui la proce-

19 — Sentenze 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1139, punto 14), e 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 5545, punti 6-13).

20 — Sentenze 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97 (citata alla nota 19), punto 14; 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4529, punto 17), e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punti 32 e 33).

21 — Sentenza 23 febbraio 1999, causa C-42/97 (citata alla nota 18), punto 63.

22 — Hix, «Articolo 37, nota 14», in EU-Kommentar, Ed. Schwarze, 2000.

23 — Sentenze 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 et C-165/97 (citata alla nota 19), punto 14, e 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punti 17-21).

dura che attribuisce più ampi diritti al Parlamento «assorbe» la semplice procedura di consultazione. Per quanto riguarda le maggioranze richieste, in seno al Consiglio è prevista la maggioranza qualificata per entrambe le procedure.

79. Anche la regolamentazione che ha sostituito il regolamento n. 820/97 — il regolamento n. 1760/2000 — è stata adottata, infatti, sul doppio fondamento normativo degli artt. 37 CE e 152 CE.

3. Conclusione

80. Il Consiglio, fondando il regolamento n. 2772/1999 sull'art. 19 del regolamento n. 820/97 e non sull'art. 152, n. 4, lett. b), CE, ha escluso la partecipazione del Parlamento nell'ambito della procedura di codecisione e ha così violato le prerogative del Parlamento. Anche supponendo che per il regolamento n. 2772/1999 si dovesse ricorrere ad un duplice fondamento normativo, cioè gli artt. 152, n. 4, lett. b), CE e 37 CE, il Consiglio ha violato le prerogative del Parlamento.

VI — Terzo motivo: violazione del regolamento n. 820/97

81. Il terzo motivo è relativo ad una violazione del regolamento n. 820/97.

A — *Argomenti delle parti e degli intervenienti*

82. Il *Parlamento* afferma che il Consiglio ha violato gli obblighi discendenti dal regolamento n. 820/97 sotto due profili. In primo luogo, ne avrebbe modificato il contenuto, prorogando il sistema facoltativo di etichettatura delle carni bovine e differendo l'introduzione del sistema di etichettatura obbligatorio, senza ricorrere alla procedura di codecisione, come sarebbe stato richiesto dal Trattato. In secondo luogo, il Consiglio non avrebbe rispettato l'obbligo, fissato dall'art. 19 del regolamento n. 820/97, di adottare le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine anteriormente al 1° gennaio 2000.

83. Il Parlamento rileva inoltre che all'art. 19, n. 2, del regolamento n. 820/97 il Consiglio si è riservato il diritto di ridurre il contenuto del sistema di etichettatura obbligatorio. Questo gli sarebbe stato possibile sulla base delle relazioni della Commissione.

84. Secondo il Parlamento, non vi era alcuna ragione imperativa che impedisse l'introduzione di un sistema di etichettatura obbligatorio alla data stabilita. Gli argomenti relativi alle negligenze degli Stati membri e alla mancanza di identificazione dei bovini nati anteriormente al 1° gennaio 1998 dovrebbero essere rigettati. Infatti, il Consiglio stesso avrebbe previsto l'identificazione solo dei bovini nati dopo tale data, ritenendo che ciò non avrebbe ostacolato l'introduzione del sistema di etichettatura obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2000.

85. Il Parlamento giunge alla conclusione che il passaggio al sistema di etichettatura obbligatorio non era impossibile, ma che il Consiglio lo ha ritenuto inopportuno. L'introduzione del sistema di etichettatura obbligatorio avrebbe dovuto essere rinviata mediante una modifica del regolamento n. 820/97 e non mediante una misura di esecuzione.

86. Il Parlamento ricorda, inoltre, che il Consiglio stesso aveva fissato la data del 1° gennaio 2000. Il Parlamento non vede come le difficoltà legate all'applicazione dell'art. 19 del regolamento n. 820/97 potrebbero giustificare l'adozione del regolamento n. 2772/1999.

87. Il Parlamento riconosce che non ci si può aspettare che una procedura di codecisione possa concludersi in meno di tre mesi. Si chiede, tuttavia, per quale ragione la proposta della Commissione non sia stata formulata prima. Il regolamento n. 820/97, infatti, obbligava la Commissione a presentare una proposta relativa alle regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio. Tale regolamento obbligava altresì il Consiglio ad adottare tali regole entro il 1° gennaio 2000. L'argomento secondo cui il sistema di etichettatura obbligatorio non avrebbe potuto essere introdotto per mancanza di informazioni complete non può essere accolto, dal momento che, per l'adozione delle regole generali, vi sarebbe stato un ampio margine di discrezionalità in relazione ai dati necessari per l'etichettatura. La fine del sistema di etichettatura facoltativo non avrebbe creato alcun vuoto giuridico, poiché si sarebbe trattato di regole volontarie.

88. Il Parlamento ritiene che la Commissione abbia spiegato chiaramente che la proposta che ha condotto all'adozione del regolamento n. 820/97 era destinata a raggiungere un risultato che si sarebbe dovuto raggiungere nell'ambito della procedura di codecisione.

89. Quanto all'inattività degli Stati membri in relazione all'identificazione e alla registrazione dei bovini, il Parlamento segnala una contraddizione della Commissione. A suo avviso, nonostante diverse negligenze degli Stati membri sarebbe stato possibile, alla luce di quanto disposto dall'art. 19, n. 3, del regolamento n. 820/97, adottare almeno alcune regole relative ad un sistema di etichettatura obbligatorio.

90. Il *Consiglio* sostiene di non aver violato il regolamento n. 820/97, ma di essersi avvalso di un meccanismo previsto dallo stesso regolamento all'art. 19, la cui legittimità non è contestata nemmeno dal Parlamento.

91. Il Consiglio ritiene, inoltre, che il regolamento n. 2772/1999 non costituisca una misura di esecuzione. L'art. 19 del regolamento n. 820/97, piuttosto, conterrebbe un fondamento normativo derivato di cui il Consiglio si sarebbe legittimamente avvalso nella fattispecie. È evidente che tale fondamento normativo derivato lo autorizza a disciplinare la transizione dal vecchio al nuovo regime, in quanto il detto fondamento normativo gli consentirebbe persino di introdurre le regole generali di tale nuovo regime.

92. Il Consiglio afferma che è sorprendente che la critica di non aver adottato a tempo debito le regole generali del sistema di etichettatura obbligatorio gli sia mossa dal Parlamento proprio nel momento in cui tali regole formano oggetto di una procedura di codecisione. Il Consiglio riconosce l'obbligo, richiamato dal Parlamento, di adottare le dette regole e sostiene di esservisi conformato tempestivamente mediante l'adozione del regolamento n. 2772/1999.

93. L'argomento avanzato dal Parlamento secondo cui la salvaguardia delle prerogative del Consiglio dipenderebbe dal modo in cui la Commissione svolge il proprio ruolo di custode dei Trattati CE sarebbe da respingere. Infatti, il Consiglio dovrebbe basarsi esclusivamente sulla situazione economica e giuridica effettiva e non su una «situazione ipotetica».

94. Inoltre, il Consiglio afferma di essersi limitato, nell'adottare il regolamento n. 820/97, ad avvalersi del suo potere di emendare la proposta della Commissione nel rispetto di quanto disposto dal Trattato CE.

95. Secondo il *governo spagnolo*, non si sarebbe in presenza di alcuna violazione del regolamento n. 820/97. Come emergerebbe dal rapporto della Commissione, gli Stati membri non sarebbero stati pronti ad introdurre un sistema di etichettatura obbligatorio. Mediante il regolamento n. 2772/1999, il Consiglio avrebbe reso possibile il completamento delle banche dati e avrebbe consentito agli operatori economici degli Stati membri di conformarsi alle norme sull'etichettatura.

96. La *Commissione* afferma che il regolamento n. 820/97 non definisce il concetto di «regole generali», il che implicherebbe necessariamente un ampio potere discrezionale del Consiglio nell'ambito della procedura prevista dall'art. 19. Dal momento che il regolamento n. 2772/1999 prevede l'applicazione di determinate disposizioni menzionate all'art. 12 del regolamento

n. 820/97 e autorizza gli Stati membri a imporre un sistema di etichettatura, non vi sarebbe stata alcuna violazione di disposizioni procedurali. Sarebbero infatti previste disposizioni sull'etichettatura vincolanti per gli operatori economici.

B — *Valutazione*

97. Il terzo motivo è relativo ad una violazione del regolamento n. 820/97 da parte del Consiglio.

98. In relazione all'affermazione del Parlamento, secondo cui il Consiglio avrebbe violato il regolamento n. 820/97 in quanto avrebbe dovuto adottare mediante la procedura di codecisione le misure prese con il regolamento n. 2772/1999, si rimanda all'analisi del secondo motivo.

99. L'affermazione del Parlamento secondo cui il Consiglio avrebbe violato l'art. 19 del regolamento n. 820/97 non adottando tempestivamente, cioè anteriormente al 1° gennaio 2000, le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio costituisce in realtà una censura di carenza. Ciò, tuttavia, nel sistema di rimedi giurisdizionali del diritto comunitario, forma oggetto di un ricorso specifico: il ricorso per carenza di cui all'art. 232 CE. Poiché l'azione intentata nella fattispecie dal Parlamento è diretta, stando alle conclusioni, a far annullare un atto del Consiglio e non a far constatare la carenza del Consiglio, non è necessario approfondire tale aspetto.

100. Peraltro, una controversia relativa ad un'eventuale omissione del Consiglio potrebbe essere considerata priva di oggetto in quanto nel frattempo è stato adottato il regolamento n. 1760/2000 che contiene le regole generali di un sistema di etichettatura obbligatorio. Infatti, una sentenza della Corte che dichiarasse l'illegittimità dell'astensione non potrebbe più produrre le conseguenze giuridiche descritte dall'art. 232 CE [24].

101. Tuttavia, anche considerando l'affermazione del Parlamento secondo cui sarebbe stato violato l'obbligo di adottare un sistema di etichettatura obbligatorio entro il 1° gennaio 2000 semplicemente come argomento a sostegno del motivo relativo alla violazione del regolamento n. 820/97, tale aspetto non deve essere analizzato separatamente. L'obbligo di introdurre un sistema di etichettatura obbligatorio ha certamente un'incidenza, ma in un altro senso. L'obbligo fissato dall'art. 19 del regolamento n. 820/97 potrebbe assumere rilievo in quanto il Consiglio l'ha modificato adottando il regolamento n. 2772/1999.

24 — V. sentenza 12 luglio 1988, causa 377/87, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. 4017, punto 10).

102. Come ha giustamente rilevato il Parlamento, nel regolamento n. 2772/1999 il Consiglio ha differito infatti la data d'introduzione del sistema di etichettatura obbligatorio. In tal modo, il Consiglio non solo ha violato il suo obbligo di introdurre il detto sistema — aspetto che in questa sede non deve essere approfondito —, ma ha contemporaneamente anche modificato il contenuto di tale obbligo in relazione ad un elemento essenziale, quello temporale. Benché ciò non sia stato fatto esplicitamente, il regolamento n. 2772/1999 può essere considerato una deroga materiale all'obbligo di introduzione di un sistema di etichettatura obbligatorio. Dal momento che il regolamento n. 820/97 non prevede tale potere, il Consiglio avrebbe potuto apportare da solo la detta modifica all'obbligo che incombeva a lui e alla Commissione esclusivamente tramite una modifica del regolamento n. 820/97.

103. Concludendo, si deve rilevare che le difficoltà denunciate da diversi interessati in relazione all'introduzione di un sistema di etichettatura obbligatorio in questo contesto non hanno alcuna incidenza sulla valutazione del regolamento n. 2772/1999.

VII — Mantenimento in vigore degli effetti del regolamento n. 2772/1999

104. Ai sensi dell'art. 231, n. 2, CE, il Parlamento e la Commissione chiedono che, in caso di annullamento del regolamento n. 2772/1999, gli effetti del regolamento vengano mantenuti in vigore nell'interesse dei consumatori.

105. Nel frattempo, è stata adottata la disciplina sostitutiva del regolamento n. 820/97 e, quindi, anche del regolamento n. 2772/1999: il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 17 luglio 2000, n. 1760, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio [25].

106. Il mantenimento in vigore degli effetti del regolamento n. 2772/1999, tuttavia, continua ad avere importanza. Ciò riguarda in primo luogo la validità degli atti che gli Stati membri hanno adottato tra l'entrata in vigore del regolamento n. 2772/1999 e l'entrata in vigore della disciplina sostitutiva del regolamento n. 1760/2000.

107. La presente domanda dovrebbe essere accolta, poiché il regolamento impugnato costituisce una misura volta a far fronte alla crisi provocata dalla BSE e a fornire ai consumatori un minimo di informazione. Per evitare che l'abrogazione del regolamento n. 2772/1999 crei un vuoto giuridico nel periodo intercorrente tra il momento in cui si produce l'effetto retroattivo di questa e l'entrata in vigore di tale regolamento e l'entrata in vigore della regolamentazione successiva, contenuta nel regolamento n. 1760/2000, nonché per esigenze di certezza del diritto, la domanda dovrebbe essere accolta.

25 — GU L 204, pag. 1.

VIII — Sulle spese

108. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Consiglio è rimasto soccombente e deve quindi essere condannato alle spese. A norma dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura della Corte, il Regno di Spagna e la Commissione, intervenuti nel procedimento, sosterranno le proprie spese.

IX — Conclusione

109. Tutto ciò premesso, suggerisco alla Corte di:

«1) annullare il regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 1999, n. 2772, che stabilisce regole generali per un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine;

2) mantenere in vigore gli effetti del regolamento annullato fino all'entrata in vigore di una nuova regolamentazione adottata dal legislatore comunitario su un fondamento normativo appropriato;

3) condannare il Consiglio alle spese;

4) condannare il Regno di Spagna e la Commissione a sostenere le proprie spese».