CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 13 gennaio 2000 *

1. Disposizioni nazionali che, per ottemperare alle disposizioni della direttiva 86/469/CEE [1], vietano, da una parte, la somministrazione ai bovini da ingrasso di prodotti che stimolano la crescita, e, d'altra parte, la detenzione o la conservazione, l'acquisto o la vendita di bovini ai quali tali prodotti sono stati somministrati, sono in contrasto con gli artt. 30 e 36 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE e 30 CE)?

Tale è la questione pregiudiziale che l'Arrondissemtsrechtbank di Arnhem (Paesi Bassi) sottopone alla Corte nell'ambito dei procedimenti penali pendenti a carico di alcuni agricoltori che hanno utilizzato questi prodotti contravvenendo alle disposizioni nazionali sopra menzionate.

Il contesto normativo

La normativa comunitaria

2. Ai sensi dell'art. 30 del Trattato, sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente.

3. Secondo l'art. 30, le misure di effetto equivalente sono definite come «gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (quali quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura, o il confezionamento), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci» [2].

4. Sulla base dell'art. 36, prima frase, del Trattato, sono autorizzati divieti e restrizioni all'importazione tra gli Stati membri, giustificati per ragioni, segnatamente, di

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva del Consiglio 16 settembre 1986, relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche (GU L 275, pag. 36).

2 — V., in particolare, sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 15).

tutela della salute e della vita delle persone e degli animali.

5. Tuttavia, ai sensi dell'art. 36, seconda frase, del Trattato, questi divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio intracomunitario.

6. La direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche [3], come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE [4], ha per scopo di impedire qualsiasi ostacolo tecnico agli scambi intracomunitari che derivano dalla diversità delle legislazioni nazionali [5]. A questo fine, il terzo 'considerando' della direttiva 83/189 precisa che viene istituita una procedura che obbliga gli Stati membri a notificare alla Commissione, prima della loro adozione, le norme e le regole tecniche.

7. L'art. 8 della direttiva 83/189 dispone che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica e, se del caso, le disposizioni legislative e regolamentari di base. Tuttavia, il n. 1, primo comma, di questa stessa disposizione consente che si deroghi a questo principio se «(...) si tratti di una semplice trasposizione integrale di una norma internazionale o europea (...)». Nel qual caso, è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa.

8. L'art. 10 della direttiva 83/189, modificato dalla direttiva 88/182, dispone che il progetto di regola tecnica non deve essere né notificato né comunicato alla Commissione «quando gli Stati membri adempiono gli obblighi derivanti da direttive e regolamenti comunitari».

9. La direttiva 86/469 [6] si prefigge di facilitare la libera circolazione delle merci ravvicinando le regolamentazioni divergenti degli Stati membri che causano ostacoli agli scambi intracomunitari ed una distorsione delle condizioni di concorrenza tra produzioni che formano oggetto di organizzazioni comuni dei mercati.

10. A questo fine sono state adottate misure comuni di controllo intese ad accertare ed eliminare le cause di residui negli animali e nelle carni fresche e ad assicurare che le carni contenenti residui in percentuale superiore alla quantità consentita siano escluse dal consumo [7].

3 — GU L 109, pag. 8.
4 — GU L 81, pag. 75.
5 — Primo e secondo 'considerando' della direttiva 83/189.
6 — V., in particolare, il terzo e il quarto 'considerando'.
7 — Nono 'considerando'.

11. Per «residuo», ai sensi della direttiva 86/469, bisogna intendere il «residuo di sostanze ad azione farmacologica e dei loro prodotti di trasformazione, nonché di altre sostanze che si trasmettono alle carni e possono nuocere alla salute umana» [8].

12. L'art. 9, n. 3, lett. b), della direttiva 86/469 obbliga le autorità competenti a provvedere affinché, se gli esami di un campione ufficiale «rivelino la presenza di sostanze vietate, gli animali non possano essere immessi sul mercato per il consumo umano o animale».

13. La direttiva 86/469 elenca, al suo allegato I, le categorie di residui che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 9, citato. Il clenbuterolo rientra nel punto B dell'allegato I, intitolato «Categorie specifiche», categoria I, «Altri farmaci», sotto categoria c), «Altri farmaci veterinari».

La legislazione olandese

14. L'art. 1 della Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PPV) 1991 (regolamento relativo alle sostanze ad effetto simpatico-mimetico, in prosieguo: il «regolamento olandese») definisce le sostanze ad effetto simpatico-mimetico come «(...) sostanze che favoriscono la crescita, di natura beta-agonista o di altra natura, ad eccezione delle sostanze ad effetto ormonale, ai sensi del "Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormale werking" (PPV) del 1987 [regolamento che vieta la somministrazione di alcune sostanze ad effetto ormonale]».

15. L'art. 2 del regolamento olandese dispone che è vietato «somministrare medicinali ad uso veterinario ad effetto simpatico-mimetico contenenti clenbuterolo a bovini da ingrasso di età superiore alle 14 settimane, o autorizzare la somministrazione di questi medicinali ad uso veterinario ai suddetti bovini da ingrasso».

16. L'art. 3, n. 1, prevede che «è vietata la detenzione, la conservazione o la compravendita di bovini da ingrasso ai quali siano state somministrate, in contravvenzione all'art. 2, le sostanze ad effetto simpatico-mimetico di cui al medesimo articolo».

Contesto di fatto e procedimento

17. Dall'ordinanza di rinvio risulta che la presenza di clenbuterolo veniva riscontrata in campioni di urina prelevati da quattro

8 — Art. 2, lett. c), della direttiva 86/469.

bovini che si trovavano negli allevamenti dei convenuti nella causa a qua, Berendse-Koenen M.G. e Berendse H.D. Maatschap. Essi venivano pertanto perseguiti penalmente per violazione del regolamento olandese.

18. Nel corso dell'udienza gli imputati nella causa a qua, facendo valere la sentenza della Corte 30 aprile 1996, CIA Security International [9], sostenevano che il regolamento olandese conteneva norme tecniche che non erano state notificate alla Commissione. Per queste ragioni, essi concludevano per la non opponibilità di questo regolamento nei loro confronti.

19. D'altronde, essi facevano valere che il clenbuterolo è una sostanza utilizzata in diversi farmaci veterinari come il Ventipulmin, il quale, prescritto a fini terapeutici, consente di curare efficacemente diverse patologie specifiche dei bovini [10]. Secondo loro, i bovini oggetto dell'indagine avrebbero subìto questo tipo di trattamento veterinario; la presenza di clenbuterolo nelle urine prelevate sarebbe dunque causata dalla somministrazione di questo farmaco prescritto per l'appunto per curare la malattia che affliggeva questi animali.

20. Inoltre, essi precisavano che il regolamento olandese ha per effetto di vietare l'uso di questo tipo di farmaco veterinario malgrado altri Stati membri non abbiano imposto tale divieto. Questa disparità di trattamento tra gli operatori olandesi e gli altri operatori comunitari creerebbe conseguentemente distorsioni di concorrenza vietate dal diritto comunitario.

21. Per quanto riguarda il primo motivo, l'Arrondissementsrechbank di Arnhem non effettua la stessa analisi né la stessa presentazione della normativa olandese svolta dai convenuti [11]. Secondo il giudice a quo, il regolamento olandese costituisce l'atto attraverso il quale lo Stato olandese ha adempiuto gli obblighi imposti dalla direttiva del Consiglio 28 settembre 1981, 81/851/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai medicinali veterinari [12]. Questa direttiva, che colloca i prodotti anabolizzanti sotto un regime specifico, pur non vietando qualsiasi transazione che riguardi i bovini e le carni alle quali siano state somministrate sostanze anabolizzanti, non imporrebbe agli Stati membri l'obbligo di notificare alla Commissione le misure di trasposizione adottate al fine di adempiere gli obblighi che essa stabilisce. Esso conclude che il regolamento olandese non doveva essere notificato alla Commissione, conformemente alle disposizioni della direttiva

9 — Causa C-194/94 (Racc. pag. I-2201).

10 — E' pacifico che il farmaco veterinario denominato «Ventipulmin» contiene clenbuterolo; questo farmaco prescritto legalmente a dosi autorizzate può combattere efficacemente le malattie asmatiche dei bovini.

11 — Pag. 5, paragrafo 1, della traduzione in francese dell'ordinanza di rinvio.

12 — GU L 317, pag. 1.

83/189, per produrre effetti nei riguardi degli imputati. Tuttavia, esso desidera ottenere una conferma dell'interpretazione proposta della direttiva 83/189 per potersi pronunciare sulla compatibilità del suo diritto nazionale con quest'ultima.

22. Sul secondo motivo sollevato dagli imputati, il giudice a quo non emette alcun parere, ma si interroga sulla sua fondatezza.

23. L'Arrondissementsrechtbank di Arnhem, che ritiene di non poter dirimere la causa senza aver ottenuto dalla Corte la risposta ai suoi quesiti, formula dunque le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, in particolare negli artt. 2 e 3, contenga regole tecniche che, ai sensi dell'art. 8 della direttiva 83/189/CEE, nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore di detta Verordening, dovevano essere previamente notificate alla Commissione.

2) Se la Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, in particolare negli artt. 2 e 3, contenga disposizioni che costituiscono ostacoli alla libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE».

24. Con lettera 11 giugno 1999, il giudice di rinvio ha comunicato alla Corte che, alla luce della sentenza 11 maggio 1999, Albers e a. [13], rinunciava alla prima domanda.

25. In questa sentenza la Corte ha dichiarato che, «adottando il divieto di somministrare clenbuterolo a bovini da ingrasso di età superiore a quattordici settimane e vietando la detenzione, la conservazione o la compravendita di bovini da ingrasso di oltre quattordici settimane ai quali tale sostanza sia stata somministrata, il governo olandese ha adempiuto gli obblighi derivanti dalla direttiva 86/469» [14]. La Corte ne ha concluso che, sebbene gli artt. 2 e 3 del regolamento olandese debbano essere considerati regole tecniche, ai sensi della direttiva 83/189, così come modificata dalla direttiva 88/182, essi sono, in forza dell'art. 10 della stessa direttiva, esentati dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 8 della suddetta direttiva [15].

13 — Cause riunite da C-425/98 a C-427/97 (Racc. pag. I-2947).
14 — Ibidem, punto 23.
15 — Ibidem, punto 24.

Soluzione della questione pregiudiziale

26. Dal testo della domanda pregiudiziale proposta dal giudice di rinvio emerge che la Corte non è chiamata a pronunciarsi sulla validità della direttiva 86/469 ai sensi dell'art. 30 del Trattato [16], ma sulla compatibilità, rispetto a questa disposizione del Trattato, di una norma di diritto interno come quella stabilita dall'art. 3, n. 1, del regolamento olandese, letto in combinato disposto con il suo art. 2.

27. Ci si potrebbe, infatti, interrogare legittimamente sulla necessità di riformulare la seconda questione dopo che il giudice di rinvio ha deciso di procedere al ritiro della prima questione avendo preso conoscenza della sentenza Albers e a., citata, la quale ha dichiarato — ricordiamolo — che le misure nazionali controverse non costituiscono disposizioni adottate unilateralmente dallo Stato olandese, ma disposizioni interne di trasposizione della direttiva 86/469, le quali, in forza dell'art. 10 della direttiva 83/189, sono esentate dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 8 della suddetta direttiva [17]. Pertanto, avrebbe potuto essere richiesto il controllo di legittimità di questa direttiva rispetto all'art. 30 del Trattato [18].

28. Secondo una giurisprudenza consolidata, le misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato sono definite come ostacoli alla libera circolazione delle merci che derivano, *in assenza di armonizzazione delle legislazioni*, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere, anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci [19].

29. Provvedimenti come quelli adottati dalle disposizioni controverse nazionali sono stati considerati dalla Corte nella

16 — Ciò è confermato tanto dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio (v. pag. 5 della traduzione in francese di questa ordinanza) che dalla lettera 11 giugno 1999, ai sensi della quale il giudice di rinvio indica alla Corte che egli ritira la sua prima domanda, quanto dalle osservazioni scritte depositate nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale (punti 43-49 delle osservazioni della Commissione; punto 46 delle osservazioni del governo olandese; punti 29-31 delle osservazioni del governo irlandese), così come dagli argomenti presentati da questi e dalle parti nella causa a qua durante l'udienza davanti alla Corte, nonché dalle risposte date ai quesiti formulati dalla Corte nel corso della suddetta udienza.

17 — Punti 23 e 24.

18 — Si sa, in effetti, che, secondo una giurisprudenza consolidata, «il divieto di restrizioni quantitative nonché di misure di effetto equivalente vale non solo per i provvedimenti nazionali, ma del pari per quelli adottati dalle istituzioni comunitarie» (sentenza 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety Hi-Tech, Racc. pag. I-4301, punto 63).

19 — V. sentenza Keck e Mithouard, citata.

sentenza Albers e a., citata — come ho già detto —, misure mediante le quali lo Stato olandese ha adempiuto i suoi obblighi di trasposizione della direttiva 86/469. Ora, risulta chiaramente dal terzo e quarto 'considerando' di questa direttiva che il suo obiettivo è quello di armonizzare le misure comuni di controllo dei residui e di fissare livelli comuni massimi di tolleranza della presenza di questi residui nelle carni fresche; il superamento di questi livelli comporterebbe, per ciò stesso, il divieto di commercializzazione delle carni fresche di cui si tratta [20]. Questa direttiva persegue dunque un duplice obiettivo che consiste tanto nel garantire la tutela della salute umana [21], quanto nel facilitare la libera circolazione le merci.

30. Occorre dunque concludere che disposizioni come quelle previste dall'art. 3, n. 1, del regolamento olandese, letto in combinato disposto con l'art. 2 del suddetto regolamento, non costituiscono misure unilaterali che mirano a proteggere interessi propri dello Stato membro che le emana, ma sono state adottate per ottemperare alla decisione del Consiglio nell'interesse generale della Comunità.

31. Pertanto la questione della compatibilità di queste misure nazionali con gli artt. 30 [22] o 36 [23] del Trattato non si pone più.

32. Per completezza, è opportuno osservare che le affermazioni degli imputati nella causa a qua, secondo i quali la normativa olandese avrebbe per conseguenza di estendere al di là delle previsioni della direttiva 86/469 i divieti di commercializzazione sul territorio nazionale delle merci che rispettano le sue prescrizioni [24], non sono suffragate da alcun elemento.

33. Da ciò che precede risulta che, laddove disposizioni come quelle previste dal regolamento olandese, ed in particolare dai suoi artt. 2 e 3 letti in combinato disposto, non siano state emanate da uno Stato membro per proteggere interessi che gli sono propri, ma per ottemperare alla decisione del Consiglio nell'interesse generale della Comunità, la questione della compatibilità di queste norme nazionali con gli artt. 30 e 36 del Trattato non si pone più.

20 — V. art. 9, n. 3, lett. b), della citata direttiva 86/469.

21 — Avevo sottolineato nelle mie conclusioni nella causa Albers e a., citata (v. nota a piè di pagina n. 5), che la presenza di clenbuterolo al di là delle dosi autorizzate presentava reali pericoli per la salute umana.

22 — V. sentenza Keck e Mithouard, citata.

23 — V., ad esempio, sentenze 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a. (Racc. pag. 2727, punto 27); 25 novembre 1986, causa 148/85, Forest (Racc. pag. 3449, punto 14); 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553, punto 18), o ancora, 19 marzo 1998, causa C-1/96, Compassion in World Farming (Racc. pag. I-1251, punto 41).

24 — Essi sostengono, in particolare, che la commercializzazione sul territorio nazionale dei bovini ai quali sono stati somministrati dei farmaci prescritti per fini terapeutici contenenti clenbuterolo a dosi autorizzate sarebbe vietata.

Conclusioni

34. Concludo dunque proponendo alla Corte di dichiarare quanto segue:

«Una disposizione come quella contenuta nell'art. 3, n. 1, della Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, letto in combinato disposto con l'art. 2 della stessa Verordening, mediante la quale lo Stato membro che l'ha adottata ha adempiuto gli obblighi che derivano dalla direttiva del Consiglio 16 settembre 1986, 86/469/CEE, relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche, e in particolare dal suo art. 9, non costituisce una misura unilaterale nazionale che ostacola gli scambi comunitari, vietata dall'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE)».