CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ presentate il 12 luglio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. La presente causa verte sul se la direttiva 87/64 del Consiglio del 30 dicembre 1986, « che modifica la direttiva 72/461/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche e la direttiva 72/462/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza da paesi terzi » [1], sia stata legittimamente adottata in base agli artt. 100 e 113 del trattato CEE o se invece avrebbe dovuto basarsi soltanto sull'art. 43 dello stesso trattato.

2. Detta direttiva è stata adottata poiché talune materie prime necessarie all'industria farmaceutica — vale a dire le ghiandole, gli organi e il sangue — non sono disponibili in quantità sufficienti nella Comunità. La direttiva mira soprattutto ad agevolare l'importazione dei suddetti prodotti da paesi terzi e dispone inoltre — allo scopo di mantenere la preferenza comunitaria — una certa liberalizzazione degli scambi intracomunitari degli stessi prodotti.

3. A questo scopo si è ritenuto opportuno modificare la direttiva 72/462/CEE [2], secondo la quale i prodotti di cui trattasi potevano essere importati solo da taluni paesi terzi, figuranti in un elenco, quando fossero soddisfatte determinate condizioni stabilite nell'ambito del cosiddetto procedimento del comitato di gestione. In sostanza è stato disposto (integrando l'art. 16 della direttiva 72/462/CEE) che le ghiandole, gli organi e il sangue, come materie prime destinate all'industria di trasformazione farmaceutica, possono essere importati anche da paesi terzi non figuranti nel suddetto elenco.

4. Si è ritenuto inoltre opportuno modificare la direttiva 72/461/CEE [3], a tenore della quale devono essere rispettate talune condizioni per quanto riguarda gli scambi intracomunitari (tra l'altro, la condizione che la carne non sia ottenuta da animali provenienti da aziende o zone nei confronti delle quali siano stati stabiliti, in base alla direttiva del Consiglio relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina, divieti di polizia sanitaria a causa di determinate malattie). A questo proposito è stato disposto (integrando l'art. 3 di detta direttiva) che l'introduzione di ghiandole, organi e sangue, come materie prime destinate all'industria di trasformazione farmaceutica, può essere autorizzata in deroga all'art. 8 bis (che, in via di principio, vieta la spedizione di carni fresche di suini dagli Stati membri nei quali, durante un determinato periodo, sia stata accertata la peste suina africana).

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 34 del 5.2.1987, pag. 52.

2 — GU L 302 del 31.12.1972, pag. 28.

3 — GU L 302 del 31.12.1972, pag. 24.

5. La Commissione aveva basato la relativa proposta soltanto sull'art. 43 del trattato CEE. Poiché per la direttiva di modifica (che peraltro ha modificato anche nella sostanza la proposta della Commissione) sono stati adottati come fondamento giuridico gli artt. 100 e 113 del trattato CEE, la Commissione ha proposto il presente ricorso allo scopo di far annullare la direttiva di modifica, a suo avviso basata su un fondamento giuridico inappropriato. Il Regno dei Paesi Bassi è intervenuto a sostegno della Commissione, mentre il punto di vista del Consiglio è stato difeso in giudizio anche dal Regno Unito e dal Regno di Danimarca.

B — In diritto

6. A proposito di questa controversia osserverò quanto segue.

1. Come sapete — per i dettagli rinvio alla relazione d'udienza — la Commissione presenta due ordini di argomenti.

7. Essa assume che già le *originarie* direttive del 1972 (che in effetti sono state adottate in base agli artt. 43 e 100 del trattato CEE) avrebbero dovuto essere basate sul solo art. 43 del trattato. Infatti, si trattava soltanto, in sostanza, di fissare, allo scopo di garantire la stabilizzazione del mercato e la sicurezza degli approvvigionamenti, criteri sanitari comuni in materia di importazione di carne, vale a dire misure essenziali per il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, poiché garantiscono la libera circolazione delle merci in condizioni leali di concorrenza. Da questo punto di vista avrebbe dovuto essere normale procedere nello stesso modo per la direttiva di *modifica.*

8. D'altra parte la Commissione sostiene che, considerato il *contenuto* della stessa direttiva impugnata, è evidente che per essa l'art. 43 del trattato costituisce un fondamento giuridico sufficiente: infatti la direttiva stabilisce norme per prodotti elencati nell'allegato II del trattato e quindi persegue scopi menzionati nell'art. 39 del trattato. A questo proposito, la Commissione si basa soprattutto sulla sentenza pronunciata nella causa 68/86 [4], riguardante la cosiddetta direttiva sugli ormoni. In quella sentenza la Corte avrebbe infatti considerato che l'art. 43 costituisce il fondamento giuridico appropriato di qualsiasi normativa attinente alla produzione e alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del trattato, che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del trattato; dalla stessa sentenza emergerebbe anche che è sufficiente richiamarsi all'art. 43 in caso di normative che riguardano nel contempo obiettivi della politica agricola ed altri scopi i quali, in mancanza di specifiche disposizioni, vengono perseguiti in base all'art. 100 del trattato CEE.

9. A mio avviso è preferibile esaminare subito la seconda argomentazione. Infatti è evidente che in tal modo si evita una deviazione (vale a dire l'esame di una controversia relativa alle direttive modificate, che non è stata risolta a suo tempo) e si fa a meno di esaminare il problema della misura in cui esiste effettivamente il principio del « paral-

4 — Sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio e Commissione (Racc. 1988, pag. 855).

lelismo delle forme »[5] sottolineato dalla Commissione.

10. Specificamente, si pone a questo proposito — in base alla suddetta giurisprudenza e allo stato della lite nel presente procedimento — la questione se i prodotti di cui trattasi rientrino tutti senza eccezione nell'allegato II del trattato (alla quale si può aggiungere in subordine la questione se detti prodotti debbano essere anche oggetto di un'organizzazione di mercato e se lo siano effettivamente). Inoltre si pone la questione se con la normativa impugnata vengano in realtà perseguiti (anche) obiettivi di politica agricola ai sensi della sentenza pronunciata nella causa 68/86.

11. 2. Per quanto attiene alla prima questione (vale a dire, se la *direttiva impugnata valga effettivamente solo per i prodotti che rientrano nell'allegato II del trattato CEE*), il Regno Unito ha formulato per primo osservazioni critiche nella sua memoria d'intervento. Basandosi sulle note esplicative della nomenclatura di Bruxelles (a proposito delle quali è stato invero ammesso all'udienza che si è fatto a torto riferimento alla versione del 1986, invece che a quella precedente, ancora in vigore per l'allegato II, che non è stato modificato), il Regno Unito è giunto alla conclusione che, in massima parte, i prodotti ai quali si riferisce la direttiva impugnata non rientrano — in quanto materie prime destinate all'industria farmaceutica — nelle voci doganali elencate nell'allegato II del trattato.

12. Successivamente, anche il Consiglio, nella sua seconda memoria, ha espresso dubbi sul se tutti i prodotti ai quali la direttiva impugnata si riferisce rientrino nell'allegato II del trattato CEE. A suo avviso, è importante rilevare come nelle note esplicative relative al capitolo 2 della nomenclatura di Bruxelles (sotto il titolo « Considerazioni generali ») si dica che le frattaglie che possono essere impiegate solo per la preparazione di prodotti farmaceutici rientrano nella voce 05.14 o (se allo stato secco) nella voce 30.01, vale a dire in voci non figuranti nell'allegato II. Del pari, significativa sarebbe la precisazione che le frattaglie che possono essere usate per l'alimentazione umana *o* per la preparazione di prodotti farmaceutici rientrano nella voce 05.14 (quando siano state conservate provvisoriamente per essere usate per la preparazione di prodotti farmaceutici) o (se allo stato secco) nella voce 30.01. Inoltre, sempre secondo il Consiglio, è importante il fatto che nelle note esplicative relative alla voce 05.14 (punto 1) si spieghi come a questa voce appartengano le ghiandole ed altri organi di origine animale usati per la fabbricazione di prodotti opoterapici e inadatti, per la loro natura o per la loro presentazione, all'alimentazione umana, e che, a tenore delle note esplicative relative alla voce 30.01 (punto A), questa voce comprenda le ghiandole e altri organi di origine animale dei tipi usati per scopi medicinali. Il Consiglio sottolinea infine che, per quanto riguarda il sangue (che di regola rientra nella voce 05.15, vale a dire in una voce menzionata nell'allegato II), dalla nota relativa alla voce 30.01 emerge che esso deve essere ivi classificato quando è preparato a scopi terapeutici o profilattici. Se ne dovrebbe necessariamente dedurre che i prodotti di cui trattasi rientrano nella sfera di applicazione dell'allegato II soltanto se idonei all'alimentazione umana, il che, però, dovrebbe costituire l'eccezione.

13. La Commissione, premesso che siffatti dubbi non sono emersi al momento dell'a-

5 — Secondo questo principio l'atto di modifica deve essere adottato in base allo stesso fondamento giuridico dell'atto originario.

dozione della direttiva impugnata e non hanno svolto alcun ruolo nella scelta del suo fondamento giuridico, ha tentato di dissipare le perplessità formulate osservando che è di fondamentale importanza per la nomenclatura doganale nel settore di cui si discute la differenza tra prodotti atti all'alimentazione umana e quelli privi di questa caratteristica, mentre l'uso al quale i prodotti sono destinati non costituisce il criterio principale. Al riguardo essa ha fatto riferimento al titolo della voce 02.01 (che corrisponde al titolo del capitolo) e alle note esplicative relative al capitolo 2 (« Considerazioni generali », n. 1) nonché alla nota 1, lett. a), relativa al capitolo 5 (a tenore della quale detto capitolo non comprende i prodotti commestibili), al titolo della voce 05.15 (prodotti di origine animale non atti all'alimentazione umana) e alle note esplicative relative alla voce 05.14 (punto 1, ove si tratta di ghiandole e di altri organi inadatti all'alimentazione umana). Secondo la Commissione, anche se nelle note esplicative si fa del pari riferimento all'uso a fini farmaceutici (come nelle considerazioni generali relative al capitolo 2, punti 2 e 3), non va dimenticato che dalle note successive, relative alla categoria 3, emerge come i prodotti di cui trattasi rientrino, comunque, nel capitolo 2 quando sono atti all'alimentazione umana e che, per quanto attiene alla categoria 2 (ove si tratta di merci che possono essere usate esclusivamente per la preparazione di prodotti farmaceutici), questa comprende indubitabilmente solo prodotti che non possono essere mai idonei all'alimentazione umana (essi rientrano infatti o nella voce 05.14 — ghiandole ed altri organi inadatti all'alimentazione umana — o nella voce 30.01 — ghiandole ed altri organi di origine animale dei tipi usati per scopi medicinali, presentati allo stato disseccato). Inoltre, se si considera che la direttiva impugnata modifica le direttive 72/461/CEE e 72/462/CEE e che queste ultime, secondo le definizioni da esse fornite espressamente, si applicano solo alle carni atte all'alimentazione umana — il che significherebbe che anche la direttiva impugnata ha esclusivamente questo ambito di applicazione — non vi sarebbe dubbio sul fatto che la direttiva si riferisce solo ai prodotti che rientrano nell'allegato II (proprio perché le ghiandole e gli organi atti all'alimentazione umana rientrano chiaramente nel capitolo 2 della tariffa oganale e perché, per quanto riguarda il sangue, sarebbe evidente che esso, allo stato commestibile, rientra nella voce 05.15).

14. Su questo punto controverso si deve osservare anzitutto come sia pacifico che l'esatta sfera d'applicazione delle voci elencate nell'allegato II dev'essere determinata facendo riferimento alle note esplicative della nomenclatura di Bruxelles (come è stato rilevato nella sentenza nella causa 61/80 [6]). È del pari pacifico che non si tratta di definire la sfera di applicazione della direttiva impugnata soltanto in base al *preambolo* della stessa (nel quale si fa menzione della liberalizzazione delle importazioni di ghiandole, di organi e di sangue per l'industria farmaceutica); ciò comporterebbe che — in base alle note esplicative della nomenclatura che menzionano siffatta destinazione — sarebbero chiaramente comprese nella suddetta sfera di applicazione anche delle voci non menzionate nell'allegato II (vale a dire le voci 0.15 e 30.01).

6 — Sentenza 25 marzo 1981, causa 61/80, Coöperative Stremsel- en Kleurselfabriek/Commissione (Racc. 1981, pag. 851).

15. Essenziale per la definizione della sfera d'applicazione della direttiva impugnata è piuttosto il legame della stessa con le direttive 72/461/CEE e 72/462/CEE e quindi con il loro settore di applicazione, che viene determinato dalla precisa definizione di carni fresche (di determinati animali), le quali comprendono tutte le parti di detti animali atte al consumo umano che non hanno subito trattamenti diversi da quello del freddo (art. 1 della direttiva 72/461/CEE; art. 2 della direttiva 72/462/CEE che rinvia alle definizioni delle direttive 64/432[7], 64/433[8] e 72/461/CEE).

16. Ne consegue chiaramente che la direttiva impugnata non riguarda prodotti menzionati nelle note esplicative relative al capitolo 2 della nomenclatura (sotto il titolo « Considerazioni generali », punto 3) — almeno in quanto dette note ne prescrivono la classificazione, in caso di *conservazione* provvisoria, nella voce 05.14 o, se allo *stato secco*, nella voce 30.01 — e non si riferisce nemmeno ai prodotti menzionati nelle note esplicative relative alla voce 30.01 (punti A o B), per i quali è del pari precisato che essi devono presentarsi allo *stato disseccato* oppure devono essere *polverizzati* o *trattati per assicurarne la conservazione*. Il fatto che tali prodotti non figurino nell'allegato II del trattato è quindi privo di importanza per la soluzione della presente controversia.

17. In realtà, il nocciolo della controversia consiste nell'esatta interpretazione della *definizione di carne* contenuta nelle direttive modificate [« tutte le parti (...) atte al consumo umano » degli animali elencati], vale a dire nel se detta definizione significhi che la direttiva impugnata riguarda solo carni che direttamente, in base al loro stato concreto, sono atte al consumo (come sembra sostenere la Commissione) o vada interpretata in senso più ampio (come sostengono il Consiglio e il Regno Unito), cioè nel senso che la direttiva si applica in via di principio a tutte le parti di carne che, per loro natura, sono atte al consumo, anche se, in un caso concreto, si trovano in uno stato che esclude il consumo. È vero che la soluzione di questa questione non è importante per gli altri prodotti di cui si è parlato nella presente controversia, menzionati nelle note esplicative relative al capitolo 2, sotto il titolo « Considerazioni generali », punto 2, in quanto si tratta evidentemente — secondo le dichiarazioni non contestate della Commissione — soltanto di interiora che per loro *natura* non possono mai essere destinate al consumo umano. Lo è però, manifestamente, per i prodotti menzionati nelle note relative alla voce 05.14 (una voce che non figura nell'allegato II), poiché si tratta di ghiandole e di altri organi di origine animale usati per la fabbricazione di prodotti opoterapici che, *per la loro natura o per la loro presentazione*, sono inadatti all'alimentazione umana. Se si segue l'interpretazione della Commissione detti prodotti non rientrano nella sfera d'applicazione della direttiva impugnata (poiché è sufficiente che essi non siano atti al consumo in base al loro stato concreto), mentre secondo il punto di vista del Consiglio e del Regno Unito essi rientrano nella direttiva poiché il fatto che la loro presentazione escluda il consumo è privo d'importanza quando, per loro natura, sono atti al consumo.

7 — GU L 121 del 29.7.1964, pag. 1977.

8 — GU L 121 del 29.7.1964, pag. 2012.

18. Mi sembra — se posso dirlo subito — che su questo aspetto centrale della controversia (riguardante l'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva) il Consiglio e il Regno Unito dispongano dei migliori argomenti.

19. Non mi riferisco però alla distinzione, sottolineata dal Regno Unito, fra « fit » e « suitable » che sarebbe importante nell'ambito della nomenclatura e consentirebbe di distinguere se un prodotto (nel primo caso) sia, nel suo *stato* concreto, atto al consumo oppure (nel secondo caso) possa essere considerato, per sua *natura*, atto al consumo. Infatti, anche se si deve ammettere che queste due nozioni figurano nella versione inglese delle note esplicative relative al capitolo 2, punto a) (nella versione francese figura solo il termine « impropre »), e che nelle note esplicative relative al capitolo 3 si fa menzione di « fish, dead, unfit or unsuitable for human consumption by reason of either their species or their condition », è tuttavia interessante notare che nelle note esplicative relative alla voce 05.14 si legge che rientrano in questa voce « animal glands and other animal organs of a kind used in the preparation of organo-therapeutic products and *unfit* by reason of their nature or of the manner in which they are put up for human consumption », e che nella versione inglese delle direttive di cui trattasi è usata, a proposito della definizione di carne, non la nozione « suitable », ma la nozione « fit ».

20. Ritengo invece che abbia un certo peso l'argomento relativo alla costruzione della frase costituente la definizione che qui rileva (« sono considerate carni tutte le *parti* dei suddetti animali *atte* al consumo umano »). In effetti, questa frase suggerisce che si deve distinguere fra parti che, in via di principio, sono atte al consumo ed altre che semplicemente non entrano in considerazione per il consumo umano. Ciò significa che la direttiva riguarda parti che, per loro *natura*, sono atte al consumo, comprese quelle che, a causa del loro particolare stato concreto, non sono più atte al consumo umano.

21. Un certo peso sembrano avere anche altri argomenti, sviluppati dal Consiglio e dal Regno Unito, relativi al sistema delle direttive di cui trattasi. Così, non è in effetti sensato considerare che la direttiva 72/462/CEE (che rinvia alla direttiva 64/433) si applichi solo alle carni che si trovano in uno stato atto al consumo, quando la stessa contempla condizioni di natura tecnica che devono essere rispettate perché si possa parlare di idoneità al consumo.

22. Importante è anche l'art. 19, lett. a), della direttiva 72/462/CEE, a tenore del quale gli artt. 17 e 18 non si applicano alle carni che sono importate per usi diversi dal consumo umano: infatti esso attesta che le altre disposizioni della direttiva si applicano senz'altro a dette carni. Inoltre, ha una certa rilevanza il divieto d'importazione per le interiora disposto dall'art. 20, lett. g) (poiché esso non vige solo in misura limitata, come sarebbe invece ovvio secondo l'interpretazione della definizione di carne ritenuta esatta dalla Commissione), al pari del divieto d'importazione relativo al sangue [art. 20, lett. h)], il quale non è limitato al sangue che rientra nella voce 05.15, ma si riferisce anche a quello compreso nella voce 30.01.

Non meno significativo appare anche il fatto che la Commissione stessa, nel dicembre 1988, abbia adottato una decisione, basata sulla direttiva 72/462/CEE, relativa all'importazione di carni fresche destinate alla produzione di alimenti per cani (quindi non destinate al consumo umano), il che non sarebbe comprensibile qualora la direttiva riguardasse effettivamente solo le carni atte al consumo umano.

23. Si deve pertanto constatare che la sfera d'applicazione della direttiva impugnata (al pari di quella delle direttive modificate) si estende alla carne atta in via di principio al consumo umano, incluse quindi le carni che in base al loro stato concreto non sono più atte al consumo. Al tempo stesso ciò significa che nella sua disciplina rientrano anche le ghiandole e gli organi che, secondo le note esplicative della nomenclatura, vanno classificati nella voce 05.14 (se usati per la preparazione di prodotti opoterapici e inadatti, per la loro presentazione, all'alimentazione umana), vale a dire in una voce doganale non menzionata nell'allegato II del trattato.

24. Orbene, se non si tratta soltanto di prodotti agricoli di cui all'allegato II, non è certo concepibile che si possa adottare una normativa come quella impugnata soltanto sulla base di norme che rientrano nel settore agricolo, vale a dire, per l'appunto, sulla base dell'art. 43. Inoltre, poiché considero inaccettabile il punto di vista della Commissione, secondo cui ciò che ha importanza determinante è lo scopo principale della normativa e non rilevano i pochi prodotti che si possono considerare, per così dire, elementi secondari (non si deve invero escludere che in base alla normativa impugnata si sviluppino principalmente scambi commerciali aventi ad oggetto ghiandole ed organi che per il loro stato concreto non sono atti al consumo umano), si deve concludere che la tesi della Commissione relativa alla base giuridica delle direttive impugnate è infondata in quanto fa difetto uno dei presupposti considerati necessari in questo campo dalla giurisprudenza, cioè la disciplina dei prodotti agricoli ai sensi dell'allegato II.

25. *3.* Ciò è sufficiente a constatare l'infondatezza della domanda d'annullamento della Commissione. Pertanto non si devono più esaminare gli altri punti controversi sollevati nel corso della procedura, come la questione se l'applicazione dell'art. 43 del trattato sia subordinata alla condizione che i prodotti di cui trattasi rientrino in un'organizzazione comune di mercato; in che misura siano perseguiti nella fattispecie gli obiettivi della politica agricola di cui all'art. 39; quale importanza rivesta inoltre l'art. 113 del trattato; e se, in ogni caso, si debba escludere l'annullamento della direttiva poiché il Parlamento (il cui parere è prescritto dall'art. 43) è stato consultato in base all'art. 100 e poiché in seno al Consiglio era comunque necessaria l'unanimità ai sensi dell'art. 149 del trattato (a causa della modifica della proposta della Commissione).

26. *4.* Tuttavia — per il caso in cui la Corte non condivida il mio giudizio — mi sia consentito fare ancora alcune osservazioni (che si basano sul presupposto che la direttiva impugnata si riferisca solo a prodotti compresi nell'allegato II).

27. a) Per quanto attiene alla *prima delle questioni* sopramenzionate, il Consiglio ha osservato che le interiora usate per la produzione di prodotti farmaceutici sono state espressamente escluse dalle organizzazioni comuni di mercato delle carni bovine, suine e di pollame [vedansi i regolamenti (CEE) nn. 3905/87, 3906/87 e 3907/87][9] e ne ha tratto la conseguenza che, a causa della mancanza di un'organizzazione comune di mercato che assicuri la libertà degli scambi commerciali, si devono applicare le norme generali. In termini più smorzati il Regno di Danimarca ha rilevato come il fatto che i prodotti di cui trattasi non appartengano ad un'organizzazione comune di mercato faccia presumere che l'art. 43 non possa costituire una base giuridica.

28. Ritengo — e al riguardo si deve essere d'accordo con la Commissione — che il Consiglio e il Regno di Danimarca partano da una premessa sbagliata. In ogni caso, questa premessa non è corroborata dalla giurisprudenza. Infatti dalla sentenza nella causa 68/86, segnatamente dai termini impiegati nel punto 12 della motivazione, emerge chiaramente che gli scopi della politica agricola comune non possono essere perseguiti soltanto nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato; altro elemento di particolare rilievo è che le considerazioni generali riguardanti l'art. 43, contenute nei punti 11 e 14 della motivazione, non offrono alcun appiglio alla tesi di un'applicazione restrittiva di detto articolo per quanto riguarda la disciplina dello smercio dei prodotti agricoli.

29. D'altro canto, è chiaro che il punto di vista del Consiglio non può trovare conforto nel trattato. Lo dimostra l'art. 43 che, a proposito della politica agricola comune, non rinvia solo ad « una delle » forme di organizzazione comune, ma fa riferimento in generale all'attuazione delle misure specificate nel titolo II. È quanto emerge chiaramente anche dall'art. 40, a tenore del quale per la politica agricola comune possono concepirsi varie forme di organizzazione — quindi non solo organizzazioni di mercato — e nel quale del pari si fa riferimento a tutte le misure necessarie per l'attuazione dell'art. 39.

30. Soprattutto rileva il fatto che i prodotti di cui trattasi (qualora si debba ritenere che rientrino nell'allegato II) costituiscono effettivamente oggetto di un'organizzazione comune di mercato, vale a dire di quella adottata col regolamento n. 827/68 « per taluni prodotti elencati nell'allegato II del trattato »[10]. Ciò emerge dall'allegato di questo regolamento nella versione originale e nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 1014/73, che fa riferimento alle voci doganali 02.01 B I, 05.04 e 05.15, e ciò risulta anche dalla nuova versione dell'allegato, modificato dal regolamento (CEE) n. 3911/87[11] per essere adattato alla nomenclatura del 1988.

31. b) Per quanto attiene all'altro problema — il perseguimento degli *scopi di politica agricola di cui all'art. 39* — la Commissione, come sapete, menziona tali scopi riferendosi al fatto che la direttiva mira a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento dell'in-

9 — GU L 370 del 30.12.1987, pag. 7 e seguenti.

10 — GU L 151 del 30.6.1968, pag. 16.

11 — GU L 370 del 30.12.1987, pag. 36.

dustria farmaceutica [art. 39, n. 1, lett. d)] e ad assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori [art. 39, n. 1, lett. e)], il che non era possibile realizzare data l'insufficiente produzione comunitaria.

32. Il Consiglio ha opposto essenzialmente nelle sue osservazioni scritte che l'approvvigionamento dell'industria farmaceutica non costituisce lo scopo finale della disciplina, ma è solo un mezzo per garantire la tutela della salute mediante una produzione sufficiente di medicine (vale a dire per conseguire uno scopo che non rientrerebbe nella sfera d'applicazione dell'art. 39). Esso ha inoltre rilevato all'udienza che, nell'adottare la normativa sull'approvvigionamento dell'industria farmaceutica, si è dovuto provvedere a garantire una sufficiente tutela della salute pubblica (per la quale entrerebbe in considerazione l'art. 100 del trattato) e del pari ha formulato dubbi sul se — tenuto conto del senso letterale e del significato di questa nozione in altri atti comunitari — anche le imprese industriali possano essere considerate consumatori ai sensi dell'art. 39. Anche il Regno di Danimarca si è opposto alla tesi della Commmissione rilevando che, correttamente interpretato, l'art. 39, n. 1, lett. e), non riguarda l'approvvigionamento dell'industria, ma soltanto l'approvvigionamento di alimenti per le persone e per gli animali. Analogo è anche il punto di vista del Regno Unito, secondo il quale per sicurezza degli approvvigionamenti ai sensi dell'art. 39 si devono intendere misure dirette ad aumentare o a mantenere la produzione comunitaria in funzione della domanda, non già una liberalizzazione delle importazioni nell'interesse dell'industria in settori nei quali la produzione comunitaria sia insufficiente.

33. A questo proposito il governo dei Paesi Bassi ha osservato in via di principio — e, a mio avviso, giustamente — che le disposizioni sulla politica agricola — in quanto appartenenti ai « fondamenti della Comunità » — devono essere interpretate estensivamente. Orbene, se si accoglie questa tesi, il testo stesso dell'art. 39 non consente di comprendere perché la sicurezza degli approvvigionamenti debba essere limitata all'approvvigionamento di alimenti per gli uomini e per gli animali, mentre si può senz'altro farvi rientrare tutto ciò che riguarda l'approvvigionamento di prodotti agricoli ai sensi dell'allegato II. Non si può nemmeno comprendere perché si debba interpretare la nozione « consumatore » solo nel senso stretto di talune disposizioni speciali cui il Consiglio ha fatto riferimento, in quanto è ovvio che vi è interesse a garantire prezzi ragionevoli a chiunque chieda prodotti agricoli, quindi anche agli acquirenti industriali.

34. Non ritengo neanche convincente il punto di vista del governo britannico secondo il quale la sicurezza degli approvvigionamenti può essere perseguita solo con misure di sostegno della produzione comunitaria. Il richiamo alla sentenza pronunciata nelle cause riunite da 56 a 60/74 [12] (una causa di responsabilità amministrativa relativa ad una sovvenzione per la coltivazione di grano duro) non è pertinente: invero, dal fatto che nel presente contesto si parli di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti incoraggiando la produzione comunitaria non si può certo desumere che solo siffatte misure possono rientrare nel-

12 — Sentenza 2 giugno 1976, cause riunite da 56/74 a 60/74, Kampffmeyer (Racc. 1976, pag. 711).

l'ambito dell'art. 39, n. 1, lett. d). È infatti significativo che nell'art. 40, n. 3, fra le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 39, siano menzionate anche le misure di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.

35. Peraltro, è importante il fatto che la direttiva impugnata, come emerge dal suo preambolo, abbia manifestamente come scopo principale l'adeguato approvvigionamento in materie prime dell'industria farmaceutica, mentre non risulta che il suo obiettivo finale determinante sia quello di garantire la tutela della salute pubblica mediante un adeguato approvvigionamento di medicinali. Infatti questo approvvigionamento potrebbe essere garantito anche in altro modo.

36. Non ritengo pertanto difficile considerare la misura adottata nella direttiva 87/64 come misura diretta a stabilizzare i mercati, a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e ad assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Di conseguenza si deve dar ragione alla Commissione quando sostiene che detta disciplina persegue effettivamente scopi di politica agricola e si deve convenire con essa — date le considerazioni in tal senso contenute nella sentenza pronunciata nella causa 68/86 — anche sul fatto che l'art. 43 costituisce una base giuridica sufficiente e che non è necessario basarsi sull'art. 100, sebbene si debba tener conto anche di « esigenze (...) quali la tutela (...) della salute e della vita delle persone e degli animali (...) » (punto 12 della summenzionata sentenza).

37. c) Si deve concordare del pari con la Commissione quando sostiene che non ci si doveva richiamare nemmeno all'*art. 113 del trattato CEE*, contrariamente a quanto il Consiglio e gli Stati membri intervenuti a suo sostegno ritengono necessario, considerando che la misura di cui trattasi, mirando ad armonizzare la liberalizzazione delle importazioni dai paesi terzi, costituisce una misura di politica commerciale.

38. A questo proposito è già significativo che la direttiva modificata 72/462/CEE ha sempre trattato, nei capitoli II e III, dei problemi relativi alle importazioni e cionostante — al pari dei numerosi atti che l'hanno modificata — non è stata adottata in base all'art. 113. Sarebbe stato quindi giusto seguire un procedimento analogo per la direttiva impugnata, la quale non ha altro scopo che quello di limitare provvisoriamente la sfera d'applicazione della direttiva modificata.

39. Va poi rilevato che le organizzazioni comuni di mercato (come quelle nel settore dei cereali, del latte e della carne bovina) contengono spesso disposizioni sugli scambi con i paesi terzi (e quindi prendono in considerazione i principi enunciati nell'art. 110) basandosi sul solo art. 43 (e a questo proposito si deve ricordare nuovamente il citato art. 40, n. 3: misure di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione).

40. Nel presente contesto è utile richiamarsi ancora una volta alla sentenza pronunciata nella causa 68/86. Anche allora l'atto controverso verteva, fra l'altro, sull'importazione nella Comunità di animali domestici e di carni (punto 19 della motivazione); cionostante la Corte considerò legittimo che

la direttiva del Consiglio fosse stata adottata sulla sola base dell'art. 43.

41. Per contro, il richiamo del Consiglio ad una serie di misure di politica commerciale basate sull'art. 113 del trattato non ha certamente valore decisivo. Infatti, a questo proposito la Commissione ha giustamente fatto valere che si trattava di *accordi* internazionali e della loro attuazione, mentre nella fattispecie trattasi di un atto *autonomo* della Comunità.

42. d) Partendo quindi dal presupposto che la direttiva impugnata riguardi soltanto prodotti agricoli ai sensi dell'allegato II si dovrebbe ammettere che giustamente la Commissione ha sostenuto che essa è stata adottata illegittimamente in quanto basata sugli artt. 100 e 113 del trattato CEE, invece che sull'art. 43.

43. Pertanto, si dovrebbe anche accertare se ciò giustifichi effettivamente l'*annullamento* della direttiva, poiché si deve considerare che la scelta del fondamento giuridico poteva incidere sul contenuto dell'atto (come si rileva nella sentenza pronunciata nella causa 45/86) [13].

44. Questo non dovrebbe essere il caso per quanto attiene alla partecipazione del Parlamento (nella forma di una consultazione ai sensi dell'art. 43, la quale non è contemplata dall'art. 113). Infatti, anche l'art. 100, che è stato effettivamente applicato, prevede una partecipazione del Parlamento e non è stato sostenuto che tale consultazione sia stata insufficiente e limitata alla parte della direttiva che riguarda gli scambi intracomunitari e la loro armonizzazione.

45. Diversa, per contro, è la conclusione per quanto attiene alle condizioni, diverse, relative all'adozione della direttiva (maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 43; unanimità ai sensi dell'art. 100). A mio avviso, difficilmente si può accogliere l'argomento secondo cui il contenuto della direttiva (che la Commissione non ha contestato) ha dovuto essere stabilito all'unanimità perché il Consiglio non ha recepito la proposta della Commissione (art. 149 del trattato CEE). Infatti, non si deve escludere che — se si fosse considerato sin dall'inizio l'art. 43 come fondamento giuridico — il risultato avrebbe potuto essere diverso; in altri termini, è possibile che la proposta della Commissione sia stata modificata solo perché il Consiglio riteneva che, in ogni caso, avrebbe dovuto pronunciarsi all'unanimità, mentre l'applicazione dell'art. 43 e della condizione della maggioranza qualificata avrebbe forse portato ad una normativa concepita diversamente.

46. Ritengo pertanto che non ci si potrebbe limitare a constatare che la direttiva è stata adottata in base ad un fondamento giuridico errato, ma che — come chiede la Commissione — essa dovrebbe essere annullata (ammesso che debba essere considerata riguardare solo prodotti agricoli).

13 — Sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. 1987, pag. 1493).

C — Conclusione

47. Data però la conclusione cui sono giunto in primo luogo, devo suggerirvi di respingere il ricorso della Commissione. La Commissione dev'essere anche condannata alle spese, comprese le spese sostenute dal Regno Unito, eccettuate quelle sostenute dal Regno dei Paesi Bassi — del pari soccombente — e quelle sostenute dal Regno di Danimarca, in mancanza di domanda in tal senso.