CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE C. O. LENZ presentate l'11 giugno 1992 *

A — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Arrondissementsrechtbank di Breda sottoposta al vostro esame ha alla sua origine un procedimento penale a carico di un commerciante di bestiame che deteneva un certo numero di animali trattati con l'ormone etinilestradiolo 17 alfa. La rilevanza penale del fatto è collegata alla circostanza di essere proprietario o di avere in proprio possesso animali trattati con ormoni. Non hanno alcuna importanza al riguardo né le modalità di somministrazione dell'ormone né quelle di acquisizione del possesso degli animali.

2. La direttiva 81/602/CEE [1] prevede all'art. 2 un divieto di massima di somministrare determinate sostanze ad azione ormonica o tireostatica. Tale norma contiene inoltre un divieto di smerciare animali trattati con tali sostanze o le loro carni. La somministrazione delle sostanze vietate è ammessa solo a scopo terapeutico nell'ambito di discipline derogatorie (artt. 4, 5 della direttiva 81/602/CEE, art. 7 della direttiva 88/146/CEE [2] e la direttiva 88/299/CEE [3], emanata in esecuzione di quest'ultima).

3. Poiché dalle norme comunitarie non risulta un espresso divieto di detenere animali trattati, si pone la questione se disposizioni nazionali che impongono un siffatto divieto penalmente sanzionato siano compatibili con il diritto comunitario. Il giudice a quo ha adito la Corte al fine di poter decidere al riguardo.

4. Per quanto riguarda i particolari del caso di specie, gli elementi agli atti e gli argomenti delle parti, si fa riferimento alla relazione d'udienza.

B — Parere

5. L'esame del problema sollevato dal giudice proponente mira ad accertare se un divieto penalmente sanzionato di detenere animali trattati ad ormoni possa essere considerato, ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CEE, come una misura diretta all'attuazione del divieto comunitario di utilizzare ormoni, previsto dalle direttive 81/602 e 88/146 o se si tratti al riguardo di un divieto eccedente la portata delle norme comunitarie e che quindi può eventualmente essere illegittimo. L'eventuale illegittimità potrebbe derivare dal fatto che nei settori

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Direttiva del Consiglio 31 luglio 1981 concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU L 222 del 7.8.1981, pag. 32).

2 — Direttiva del Consiglio 7 marzo 1988 concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 70 del 16.3.1988, pag. 16) che sostituisce la direttiva 85/649/CEE (GU L 382, pag. 228).

3 — Direttiva del Consiglio 17 maggio 1988 (GU L 128, pag. 36).

disciplinati dal diritto comunitario attraverso direttive, non sono normalmente ammissibili [4] disposizioni nazionali che vadano oltre le direttive stesse e che, inoltre, nei settori in cui si applica un'organizzazione comune di mercato, agli Stati membri è impedita l'adozione di misure unilaterali [5]. Infine, l'illegittimità potrebbe fondarsi anche su una incompatibilità del divieto con le disposizioni generali del Trattato.

6. a) Il governo olandese ha sostenuto che il divieto di detenere animali trattati ad ormoni deriva già dalla direttiva 81/602, poiché, alla luce del divieto generale di somministrare determinate sostanze ormoniche o tireostatiche, unitamente al divieto di commerciare animali trattati, non è pensabile un regolare possesso di animali trattati.

7. Dal canto suo, la Commissione ha sostenuto che il divieto di cui è causa costituisce una ragionevole integrazione delle disposizioni comunitarie.

8. Se si prescinde, innanzitutto, dalle deroghe al divieto comunitario di ormoni [6], si deve ritenere, prima facie, che chiunque sia in possesso di animali trattati ad ormoni abbia trasgredito i divieti comunitari e ciò vuoi per aver somministrato in maniera attiva ormoni, vuoi per aver preso parte, in qualità di compratore, ad un'operazione commerciale relativa a tali animali. Nei limiti in cui tale ipotesi è valida, il possesso degli animali presuppone obiettivamente un comportamento contrario al diritto comunitario. Farò astrazione, in questo contesto, da altri possibili modi di acquisto. In base alla descrizione dei fatti, essi sono irrilevanti.

9. Anche alle condizioni così definite per l'acquisto, il divieto, penalmente sanzionato, di detenere animali trattati potrebbe andare oltre i divieti comunitari sotto un profilo, e cioè quello della responsabilità e dell'imputabilità degli elementi costitutivi incriminati. Il divieto comunitario riguarda un comportamento attivo, vuoi sotto forma di somministrazione di ormoni, vuoi sotto quella dello smercio di animali trattati o di loro carni. Il divieto della detenzione reprime penalmente la presenza passiva degli animali, indipendentemente dal modo in cui il possessore ha acquistato gli animali stessi. L'incriminazione è quindi collegata alla mera disponibilità degli animali, senza che venga in rilievo un comportamento illecito del possessore in base al diritto comunitario. Si può quindi concepire un procedimento penale contro l'acquirente in buona fede di animali trattati.

10. Solo nei limiti in cui il divieto di natura penale eccede la portata dei divieti comunitari, esso è a mio parere dubbio sotto il profilo del diritto comunitario. Se l'acquisto degli animali avviene obiettivamente attraverso la partecipazione ad un comportamento illecito nel diritto comunitario e tale

4 — Sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, (Racc. pag. 1629, punto 33 della motivazione).

5 — sentenza 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia («Succedanei del latte»), Racc. pag. 793, punto 18 della motivazione; sentenza 14 luglio 1988, causa 407/85, Drei Glocken («Paste alimentari»), Racc. pag. 4233, punto 26 della motivazione; sentenza 2 febbraio 1989, causa 274/87, Commissione/Germania, Racc. pag. 229, punto 21 della motivazione.

6 — Cfr. artt. 4 e 5 della direttiva 81/602.

acquisto è un presupposto logico per la detenzione, il legame tra il comportamento contrario al diritto comunitario e l'obiettivo divieto nazionale della detenzione è stabilito dall'elemento soggettivo della conoscenza delle circostanze dell'acquisto. Solo in assenza di questo elemento soggettivo la misura nazionale riguarda una situazione che, in quanto tale, è priva di legami diretti con il divieto comunitario.

11. Ora, l'imputabilità di un comportamento costituisce un presupposto tipico per la punibilità. Espressione dell'imputabilità personale quale presupposto della punibilità è il principio generale di diritto «nulla poena sine culpa».

12. Le modalità con cui viene disciplinata in dettaglio la responsabilità penale appartengono alla sfera di competenza degli Stati membri. Infatti, «la legislazione penale e le norme di procedura penale restano di competenza degli Stati membri» [7].

13. Nei limiti in cui si può ritenere che l'acquirente in buona fede non sia in definitiva neppure responsabile sotto il profilo penale, il divieto nazionale di detenere o di avere a disposizione animali trattati non va oltre i divieti comunitari generali. Anzi, esso va allora inteso come un mezzo per il conseguimento degli scopi della direttiva, riguardo ai quali gli Stati membri hanno libertà di scelta (art. 189, terzo comma, del Trattato CEE).

14. L'imputato nel procedimento principale ha sostenuto, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte, che, a determinate condizioni, le disposizioni comunitarie consentivano la somministrazione di sostanze ormoniche o tireostatiche, e comunque partivano almeno dall'ipotesi della somministrazione, cosicché il possesso degli animali non può essere di per sé vietato. È invece a suo parere importante che gli animali trattati non entrino nel circuito commerciale in maniera incontrollata, il che consente così di escludere un rischio potenziale per la salute dei consumatori.

15. Occorre innanzitutto rilevare che la direttiva 81/602, che pone il divieto generale di talune sostanze ad azione ormonica e tireostatica, prevede eccezioni agli artt. 4 e 5. L'art. 4 della direttiva costituisce la disposizione di base per l'adozione di disposizioni di deroga fondate su motivi terapeutici. A norma di esso gli Stati membri possono autorizzare direttamente, nel rispetto delle condizioni poste all'art. 4, la somministrazione di alcune sostanze ormoniche.

16. L'art. 5 contiene invece la disposizione base per una decisione unanime del Consiglio, su proposta della Commissione, avente ad oggetto la somministrazione di sostanze ormoniche a fini di ingrasso. In una proposta di direttiva per la modifica della direttiva 81/602 [8], risalente al 1984, si prevede di autorizzare a fini di ingrasso gli ormoni menzionati [9]. Tale direttiva non fu mai adottata. Al

7 — Sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati (Racc. pag. 2595, punto 27 della motivazione).

8 — Documento 84/C170/03 (GU C 170, pag. 4).

9 — Loc. cit. settimo 'considerando' e art. 1.

suo posto, la direttiva 85/649/CEE [10], sostituita dalla direttiva 88/146/CEE [11], ha imposto un divieto di utilizzazione di sostanze ad azione ormonica a scopi di ingrasso [12].

17. La somministrazione di ormoni di cui alla direttiva 81/602 è quindi ammessa solo nell'ambito della deroga prevista all'art. 4 e delle disposizioni di applicazione emanate al riguardo. Vanno considerate disposizioni di applicazione in questo senso, ad esempio, gli artt. 5 e 7 della direttiva 88/146. L'art. 5 della direttiva 88/146 sancisce un divieto, di cui gli Stati membri debbono controllare il rispetto, di scambi di animali o di loro carni tra uno Stato membro e un altro. L'art. 7 della direttiva 88/146 contiene una norma di autorizzazione alla concessione di deroghe al divieto assoluto degli scambi. L'art. 7 della direttiva 88/146 si riferisce espressamente, al riguardo, all'art. 4 della direttiva 81/602. La norma di autorizzazione di cui all'art. 7 della direttiva 88/146 trova la sua applicazione nella direttiva 88/299 [13], che disciplina in dettaglio gli scambi degli animali da allevamento considerati ovvero delle loro carni.

18. Questo insieme di norme non si scosta dal divieto generale di somministrazione di sostanze ormoniche o tireostatiche e dal divieto di scambi in base alla direttiva 81/602. Vi si trovano definite soltanto le modalità degli scambi ammessi nell'ambito delle disposizioni di deroga.

19. Il riferimento, fatto dall'imputato, all'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva 88/299, che prevede la possibilità di procedere a scambi di animali trattati e di loro carni nei limiti definiti, non impedisce di constatare un divieto di principio degli ormoni, dato che tale disposizione costituisce, anch'essa, una disposizione adottata ai fini dell'applicazione della deroga contenuta nella direttiva 81/602. Essa ha come oggetto l'autorizzazione eccezionale degli scambi di animali da allevamento nonché delle loro carni [14].

20. Analogamente avviene per quanto riguarda l'accenno, fatto dall'imputato nel procedimento principale, al Regolamento (CEE) n. 2377/90 [15] che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale. In primo luogo, tale Regolamento riguarda i residui di medicinali veterinari in maniera generale, senza alcuna limitazione a talune sostanze ad azione ormonica o tireostatica. In secondo luogo, i limiti massimi debbono appunto essere stabiliti solo nell'ambito della procedura istituita da tale regolamento. Infine — e questo è a mio parere l'argomento principale — l'art. 15, primo comma, del Regolamento n. 2377/90 dispone espressamente:

«Il presente Regolamento non pregiudica in alcun modo l'applicazione della normativa comunitaria che vieta di usare nell'allevamento di bestiame determinate sostanze con azione ormonale».

21. L'imputato ritiene di poter dedurre dall'esistenza di tale disposizione che, per il

10 — Direttiva del Consiglio 31 dicembre 1985, (GU L 382 del 31.12.1985, pag. 228).

11 — Direttiva del Consiglio 7 marzo 1988, cit.

12 — Cfr. direttiva 88/146, terzo 'considerando'.

13 — Direttiva del Consiglio 17 maggio 1988, cit.

14 — Art. 2, prima frase, della direttiva 88/299.

15 — Regolamento del Consiglio 26 giugno 1990 (GU L 224, pag. 1).

fatto che talune sostanze sono vietate, si debba concludere, a contrario, che altre sostanze sono ammesse.

22. Si deve concedere all'imputato che non ogni presenza di sostanze farmacologiche forma oggetto di un divieto assoluto. Se così fosse non sarebbe necessario fissare limiti massimi. L'effettuazione delle vaccinazioni abituali o necessarie resta totalmente al di fuori di tale regolamento (v. art. 1, n. 2, del regolamento n. 2377/90). Tuttavia, la questione di diritto da risolvere verte sull'interpretazione del divieto generale degli ormoni previsto dalle direttive 81/602 e 88/146, che tale regolamento, come precisa il suo art. 15, per l'appunto non pregiudica.

23. A fronte dell'argomento dell'imputato in base al quale i divieti comunitari mirano soltanto ad impedire gli scambi di animali trattati e delle relative carni, dato che il possesso degli animali non presenta di per sé un pericolo per la salute dei consumatori, si deve ribattere che esiste un divieto comunitario di somministrazione delle sostanze di cui trattasi, divieto che — chiunque ne sia l'autore — viene trasgredito nel caso in cui si sia in presenza di animali trattati. L'utilizzazione futura di un animale non può retroattivamente cancellare né far ritenere permesso il suo trattamento illegale.

24. In conclusione, si deve ritenere che non sia vietato ogni possesso di animali trattati ma che, in base all'economia delle norme comunitarie, gli animali possano essere trattati o smerciati solo nell'ambito delle disposizioni di deroga.

25. Nell'esaminare la compatibilità delle disposizioni nazionali con le direttive comunitarie si deve ritenere che gli Stati membri non possano sostanzialmente introdurre [16] nessun obbligo o divieto che vada oltre l'ambito disciplinato dalla direttiva in quanto, in caso diverso, si troverebbero compromessi gli obiettivi di armonizzazione, tra l'altro quello di facilitare gli scambi. Con tale «negativo effetto catenaccio» si spiegano le clausole di apertura, quali ad esempio l'art. 10 della direttiva 86/469 [17], che autorizza espressamente gli Stati membri, in caso di sospetto sulla presenza di residui, a sottoporre gli animali e le relative carni ad esami, benché la direttiva disciplini appunto tali esami su animali e carni fresche.

26. La direttiva 81/602 non contiene nessuna clausola di apertura del genere, di modo che i divieti nazionali non possono andare oltre quelli comunitari. Ne consegue che gli animali trattati nell'ambito delle disposizioni comunitarie di deroga anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale debbano essere considerati come trattati regolarmente. Infatti, in presenza di un comportamento lecito nell'ambito delle disposizioni comunitarie, viene semplicemente meno l'esistenza di un divieto.

27. Tale conseguenza deve risultare inequivocabilmente dagli ordinamenti giuridici nazionali. Spetta al giudice a quo verificare se ciò avvenga. Ove tale condizione non dovesse essere soddisfatta, il giudice nazio-

16 — Sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punto 33 della motivazione).

17 — Direttiva del Consiglio 16 settembre 1986 relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche (GU L 275, pag. 36). La stessa economia si ritrova nelle disposizioni del Trattato sulla politica comunitaria dell'ambiente (art. 130 T del Trattato CEE).

nale dovrebbe, se del caso, rifiutare di applicare le norme dello Stato membro interessato. Tutte queste circostanze debbono essere esaminate d'ufficio dal giudice competente a conoscere nel merito.

28. Poiché la somministrazione di ormoni può essere legittimamente ammessa in diritto comunitario solo nel rispetto di specifiche disposizioni in materia di controlli e di garanzie [18], nulla dovrebbe impedire, neppure in pratica, una loro presa in considerazione nell'ambito di un procedimento giurisdizionale.

29. b) L'esame di misure nazionali unilaterali nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato conduce allo stesso risultato. La Corte di giustizia ha più volte dichiarato [19], che

«quando la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri debbono astenersi dall'emanare unilateralmente qualsiasi comportamento rientrante, per detto motivo, nella competenza della Comunità» [20].

30. Il commercio di carni bovine è sottoposto, dal 1968, ad un'organizzazione comune di mercato [21].

31. La circostanza secondo cui i divieti comunitari relativi agli ormoni sono stati introdotti ad una data successiva e da direttive autonome [22] non porta a concludere che essi siano stati emanati al di fuori della materia disciplinata dall'organizzazione dei mercati nel settore delle carni bovine ed essi non potrebbero pertanto essere valutati in base ai principi dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Il divieto di principio di smerciare carni trattate nonché le disposizioni relative alla possibilità di smerciare, in condizioni eccezionali, tali carni, debbono in ogni caso essere ricondotti alla materia disciplinata dall'organizzazione dei mercati nel settore delle carni bovine.

32. Ciò non è contraddetto dal fatto che il divieto generale di somministrare determinate sostanze ad azione ormonica e tireostatica va oltre la materia disciplinata dall'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine.

33. Gli Stati membri si trovano quindi, anche per considerazioni sistematiche, in base ai principi delle discipline comuni dei mercati agricoli, nell'impossibilità di imporre divieti unilaterali che vadano oltre quelli comunitari.

34. Un divieto assoluto di detenere animali trattati ad ormoni potrebbe vanificare la limitata possibilità di smerciare gli animali trattati e le relative carni. Per questi motivi, la detenzione e lo smercio legittimi sotto il profilo del diritto comunitario di animali nell'ambito delle disposizioni di deroga debbono essere pure autorizzate dall'ordina-

18 — Direttiva 88/146, cit.

19 — V. sentenze 23 febbraio 1988 (causa 216/84, punto 18 della motivazione, cit.), 14 luglio 1988 (causa 407/85, punto 26 della motivazione, cit.), 2 febbraio 1989 (causa 247/87, punto 21 della motivazione, cit.).

20 — Sentenza 23 febbraio 1988, causa 216/84, loc. cit.

21 — Regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, 27 giugno 1968 (GU L 148, pag. 24).

22 — Direttive 81/602 e 88/146.

mento giuridico nazionale. Nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, il giudice adito è di conseguenza tenuto a prendere in considerazione d'ufficio gli eventuali elementi a discarico.

35. c) Si deve infine esaminare se il divieto assoluto di detenere animali trattati, nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali, urti contro disposizioni generali del Trattato. Si può pensare al riguardo ad una violazione delle disposizioni del Trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci [23]. Tuttavia tutte le disposizioni comunitarie pertinenti per l'esame della presente controversia [24] sono state emanate nell'ambito della politica agricola comune, sulla base dell'art. 43 del Trattato CEE. Poiché le politiche comuni del Trattato prevalgono sulle disposizioni generali, è superfluo esaminare le disposizioni sulla libera circolazione delle merci.

Spese

36. Poiché il procedimento pregiudiziale presenta, per le parti della causa principale, il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, spetta a quest'ultimo statuire sulle spese. Le spese sostenute dal governo olandese e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione.

C — Conclusione

37. A conclusione delle considerazioni precedentemente svolte propongo di risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

«Le direttive 81/602/CEE e 88/146/CEE debbono essere interpretate nel senso che un divieto nazionale, penalmente sancito, di detenere bovini trattati con ormoni è in linea di principio compatibile con tali direttive, nei limiti in cui esso tiene conto delle deroghe da esse previste, il che deve essere esaminato d'ufficio e garantito dal giudice adito».

23 — Cfr. artt. 30 e segg. del Trattato CEE.

24 — Direttiva 81/602, direttiva 85/358, direttiva 86/469, sulla quale è basata la direttiva 88/299, regolamento n. 805/68, regolamento n. 2377/80.