SENTENZA DELLA CORTE
23 febbraio 1988 *

Nella causa 131/86,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. H. R. L. Purse, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dal sig. Richard Plender, barrister, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 28, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Antonio Sacchettini, direttore presso l'ufficio legale, e dalla sig. ra Moyra Sims, amministratore, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Kirchberg,

convenuto,

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal consigliere giuridico Dierk Booss e dal sig. D. Grant Lawrence, membro dell'ufficio legale, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

interveniente,

avente ad oggetto l'annullamento della direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113/CEE, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, f. f. di presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: B. Pastor, amministratore

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale del 24 giugno 1987 nella quale il ricorrente era rappresentato da Sir Patrick Mayhew, QC, e dal sig. Plender, barrister,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 14 ottobre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 29 maggio 1986, il Regno Unito ha presentato, a norma degli artt. 173 e 174 del trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria (GU L 95, pag. 45) (in prosieguo: la « direttiva »).

2 La direttiva è essenzialmente volta a stabilire i requisiti minimi cui devono soddisfare dal 1° gennaio 1988 le gabbie di galline ovaiole recentemente costruite o utilizzate per la prima volta e, dal 1° gennaio 1995, tutte le gabbie di batteria, nonché a dettare talune norme di base per l'allevamento delle galline ovaiole. Inol-

tre, essa autorizza, fino alla scadenza del periodo transitorio, aiuti nazionali per l'ampliamento funzionale dei fabbricati di ricezione delle batterie necessari ad assicurare l'allevamento dello stesso numero di capi.

3 Il progetto di direttiva veniva adottato dal Consiglio, ai sensi del solo art. 43 del trattato, il 25 marzo 1986 deliberando a maggioranza col voto contrario della Danimarca e dello Stato membro ricorrente.

4 Il 15 aprile 1986, la versione finale della direttiva, corrispondente a quella pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, veniva notificata al Regno Unito. Il preambolo, redatto dal segretariato generale del Consiglio, diverge in più punti dalla versione sottoposta alla predetta votazione del Consiglio.

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti nonché dei mezzi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi degli atti di causa verranno menzionati in prosieguo solo in quanto necessari per il ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità

6 In merito ai dubbi sollevati dal Consiglio sulla ricevibilità del ricorso in relazione all'interesse ad agire del Regno Unito, basta rilevare che l'art. 173 del trattato opera una netta distinzione tra il diritto d'impugnazione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri e quello delle persone fisiche e giuridiche. Nel primo comma esso attribuisce, fra l'altro, agli Stati membri il diritto di contestare, con ricorso d'annullamento, la legittimità delle direttive del Consiglio, senza che l'esercizio di questo diritto sia subordinato alla prova dell'esistenza di un interesse ad agire (vedasi la sentenza 26 marzo 1987 nella causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. 1987, pag. 1493). Il ricorso è quindi ricevibile.

Nel merito

7 Il Regno Unito fonda il ricorso d'annullamento su di una insufficiente motivazione della direttiva impugnata, nonché su irregolarità procedurali verificatesi dopo la sua adozione da parte del Consiglio.

Sul primo mezzo

8 Il Regno Unito deduce come primo mezzo a sostegno del ricorso la trasgressione dell'art. 190 del trattato, sostenendo che il fondamento giuridico della direttiva è insufficiente, visto che nel preambolo si fa menzione solo dell'art. 43 del trattato. Dato che la direttiva si pone due differenti finalità, una nel campo della politica agricola, l'altra in quello del ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di protezione degli animali, essa avrebbe dovuto essere fondata anche sull'art. 100 del trattato, ed attenersi alle norme di procedura da tale articolo contemplate. Dai lavori preparatori della direttiva risulterebbe che la sua finalità essenziale sarebbe il benessere degli animali. Inoltre, il Regno Unito sostiene che il modo di procedere del Consiglio costituisce un mutamento della politica da esso adottata in casi analoghi prima del dicembre 1985, consistente nell'adottare direttive ai sensi sia dell'art. 43 sia dell'art. 100 del trattato.

9 Il Consiglio, con la Commissione, intervenuta a sostegno delle sue conclusioni, afferma che l'art. 100 del trattato è una disposizione residua e sussidiaria che nel caso di specie non si applica, dato che l'art. 43 del trattato già di per sè costituisce un fondamento giuridico sufficiente per l'adozione della direttiva di cui trattasi. Un atto normativo che si ponga finalità in campo agricolo, o che tali finalità abbia come oggetto principale, dovrebbe obbligatoriamente ed esclusivamente essere fondato su tale articolo, anche qualora l'atto sia inteso a realizzare un ravvicinamento delle normative. Quanto all'asserito mutamento di politica, il Consiglio sostiene che la prassi di un duplice fondamento giuridico cui si richiama il ricorrente trae origine da un compromesso politico, creato nel 1964 in seno al Consiglio, che non avrebbe ostacolato però le future attività dell'istituzione.

10 Inoltre, il Consiglio e la Commissione sostengono che la direttiva di cui trattasi persegue le finalità di cui all'art. 39 del trattato, e soprattutto previene distorsioni della concorrenza nel mercato del pollame e delle uova, dovute a condizioni di allevamento diverse a seconda degli Stati membri.

11 Si deve osservare innanzitutto che nel caso di specie la controversia vertente sul corretto fondamento giuridico non ha carattere puramente formale, poiché gli artt. 43 e 100 del trattato contengono norme diverse in ordine alla formazione della volontà del Consiglio. La scelta del fondamento giuridico poteva dunque avere conseguenze sulla determinazione del contenuto della direttiva impugnata.

12 Di conseguenza, onde valutare la fondatezza del mezzo riguardante l'insufficienza del fondamento giuridico, è opportuno accertare se il Consiglio era competente ad adottare la direttiva controversa unicamente ai sensi dell'art. 43 del trattato.

13 A tale riguardo si deve innanzitutto rilevare che il campo d'applicazione « ratione materiae » degli articoli da 39 a 46 del trattato si estende, in forza dell'art. 38, ai prodotti contenuti nell'elenco di cui all'allegato II del trattato.

14 Occorre ricordare, poi, che l'art. 43 del trattato va interpretato alla luce dell'art. 39, che enuncia gli scopi della politica agricola comune, e dell'art. 40, che disciplina la sua attuazione disponendo, in particolare, che, onde conseguire gli scopi di cui all'art. 39, sarà istituita una organizzazione comune dei mercati agricoli e che questa organizzazione può comportare tutti i provvedimenti necessari per conseguire i detti scopi (sentenza 21 febbraio 1979, nella causa 138/78, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Racc. pag. 713).

15 Le finalità della politica agricola enunciate all'art. 39 del trattato consistono in particolare nell'incremento della produttività tramite lo sviluppo del progresso tecnico, e nel garantire lo sviluppo razionale della produzione agricola nonché un uso ottimale dei fattori di produione. Inoltre, l'art. 39, n. 2, lett. b) e c), prescrive di considerare, nell'elaborazione della politica agricola comune, la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti e il fatto che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. Ne consegue che le finalità della politica agricola devono essere tali da consentire alle istituzioni comunitarie di far fronte alle loro responsabilità tenendo conto dei mutamenti verificatisi nel settore agricolo e nell'economia nel suo complesso.

16 I provvedimenti adottati in forza dell'art. 43 del trattato onde conseguire dette finalità nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato ai sensi dell'art. 40, secondo comma, del trattato, possono contenere la disciplina di condizioni e modalità della produzione, della qualità e della vendita dei prodotti agricoli. Le organizzazioni comuni di mercato contengono numerose norme a tale riguardo.

17 Il perseguimento delle finalità della politica agricola comune, segnatamente nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, non può prescindere da esigenze di interesse generale, come la tutela dei consumatori o della salute o della vita delle persone e degli animali, esigenze di cui le istituzioni comunitarie devono tener conto nell'esercizio delle loro competenze.

18 Infine, si deve rilevare che a norma dell'art. 42 del trattato le norme sulla concorrenza si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli limitatamente a quanto determinato dal Consiglio nell'ambito delle disposizioni ex art. 43 del trattato. Adottando tali disposizioni il Consiglio deve quindi prendere del pari in considerazione le necessità della politica della concorrenza.

19 Dalle sopra esaminate disposizioni risulta che l'art. 43 del trattato costituisce il fondamento giuridico appropriato per ogni normativa concernente la produzione e la vendita dei prodotti agricoli elencati all'allegato II del trattato, la quale contribuisca al conseguimento di una o più delle finalità della politica agricola comune di cui all'art. 39 del trattato. Dette normative possono implicare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in questo settore senza che si debba ricorrere all'art. 100 del trattato.

20 Come la Corte già ha dichiarato nelle sentenze 29 novembre 1978 (causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Racc. pag. 2347) e 26 giugno 1979 (causa 177/78, Pigs and Bacon Commission/McCarren, Racc. pag. 2161), l'art. 38, n. 2, del trattato garantisce la preminenza delle norme speciali adottate nel contesto della politica agricola comune sulle norme generali del trattato relative all'instaurazione del mercato comune.

21 Di conseguenza, anche se le normative di cui è causa perseguono sia le finalità della politica agricola sia altre finalità le quali, in mancanza di specifiche disposizioni, sono perseguite in forza dell'art. 100 del trattato, non ci si può richiamare a questa disposizione, che consente in via generale l'adozione di direttive per il ravvicinamento delle normative degli Stati membri, per limitare l'ambito di applicazione dell'art. 43 del trattato.

22 Viste queste considerazioni, è opportuno accertare se la direttiva litigiosa rientri o meno nel campo di applicazione dell'art. 43 del trattato così definito.

23 Dagli atti di causa risulta che l'allevamento delle galline ovaiole in batteria fornisce, nella Comunità, la maggior parte della produzione delle uova, prodotti agricoli contemplati dall'allegato II del trattato. Detta produzione è disciplinata dall'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, le cui norme sono contemplate nel regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2771 (GU L 282, pag. 49). L'art. 2 di tale regolamento contempla, tra l'altro, provvedimenti comunitari intesi a promuovere una migliore organizzazione della produzione delle uova e a migliorarne la qualità. Come la Corte ha avuto occasione di dichiarare nella sentenza 30 novembre 1978 (causa 31/78, Bussone, Racc. pag. 2429), la caratteristica dell'organizzazione del mercato delle uova consiste nel rispetto delle regole comuni in materia di concorrenza e nell'instaurazione di un sistema di norme comuni di qualità inteso a dare impulso alle iniziative professionali, per migliorare la qualità dei prodotti e perfezionare l'organizzazione produttiva.

24 A questo proposito, si deve rilevare che, fissando norme minime per l'allevamento, la direttiva si inserisce nell'ambito di questa organizzazione comune di mercato instaurata per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 39 del trattato. Le parti non contestano che gli Stati membri hanno disciplinato in modo diverso le condizioni e le modalità di allevamento delle galline ovaiole in batteria. Ne conseguono condizioni di produzione disuguali nei diversi Stati membri, che possono causare distorsioni di concorrenza che l'organizzazione comune del mercato intende elimi-

nare. Prescrivendo norme minime comuni e autorizzando nel contempo aiuti nazionali per agevolare l'applicazione delle norme comuni, la direttiva persegue quindi le finalità di cui all'art. 39 del trattato.

25 Il Regno Unito contesta queste considerazioni affermando che dai lavori preparatori della direttiva risulta chiaramente che la principale finalità perseguita è la protezione degli animali. Esso richiama in proposito la convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, adottata dal Consiglio, in nome della Comunità, con decisione 19 giugno 1978 (GU L 323, pag. 12).

26 Tuttavia dal complesso degli atti preparatori richiamati dalle parti risulta che l'armonizzazione delle norme per quanto riguarda gli animali d'allevamento era stata decisa essenzialmente allo scopo di eliminare situazioni di concorrenza disuguale in tale materia. Il Consiglio, nella precitata decisione 19 giugno 1978, ha constatato che « le legislazioni nazionali attualmente in vigore nel settore della protezione degli animali negli allevamenti presentano disparità che possono determinare squilibri nelle condizioni di concorrenza ed incidere quindi direttamente sul funzionamento del mercato comune » e che « la convenzione contempla materie che si inseriscono nel contesto della politica agricola comune ». Il primo punto della motivazione è ripreso quasi letteralmente nella risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 sulla protezione delle galline ovaiole nelle gabbie (GU C 196, pag. 1). Si rinviene altresì nel progetto della direttiva di cui trattasi, sottoposto al voto del Consiglio il 25 marzo 1986, in cui più dettagliatamente si parla del pregiudizio « al buon funzionamento dell'organizzazione del mercato comune delle uova e del pollame », nonché, con modifiche nella redazione, nella versione della direttiva notificata agli Stati membri.

27 È ben vero che dai lavori preparatori risulta che la direttiva era stata varata nell'intento di garantire, nella prospettiva della suddetta convenzione, un migliore trattamento alle galline ovaiole. A tale riguardo è nondimeno opportuno sottolineare, come più sopra esposto, che le norme nazionali divergenti riguardo ai prodotti agricoli, che possono influire sul buon funzionamento di una organizzazione comune dei mercati, come nel caso di specie le differenti condizioni d'allevamento delle galline ovaiole, possono essere armonizzate in forza del solo art. 43 del trattato, senza che sia necessario ricorrere all'art. 100.

28 Infine, il Regno Unito afferma ancora che il Consiglio ha mutato la sua costante prassi di fondare sugli artt. 43 e 100 del trattato i suoi atti nel settore di cui è causa.

29 In proposito è sufficiente rilevare che l'individuazione del fondamento giuridico appropriato di un atto non dipende dalla discrezionalità del legislatore comunitario, ma deve essere effettuata con riferimento a elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale (vedasi sentenza 26 marzo 1987, precitata). Una precedente prassi del Consiglio, che consistesse nell'adottare atti legislativi in un dato settore in forza di un duplice fondamento giuridico, non costituisce una deroga alle norme del trattato. Tale prassi di conseguenza non può creare un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità quanto alla determinazione del corretto fondamento giuridico.

30 Il primo mezzo del ricorrente va dunque respinto nel suo complesso.

Sul secondo mezzo

31 Col secondo mezzo, il Regno Unito sostiene che la direttiva di cui trattasi è passibile di annullamento « de facto », in quanto si discosterebbe dal progetto sottoposto all'esame del Consiglio. Il segretariato generale del Consiglio non avrebbe facoltà di modificare un testo già sottoposto a votazione da parte del Consiglio, a meno che non si tratti di semplici correzioni tipografiche o sintattiche. Inoltre, il Regno Unito afferma che le modifiche di cui trattasi non sono ammissibili solo perché sono state apportate al preambolo invece che al testo della direttiva.

32 Il Consiglio afferma che le modifiche di redazione del preambolo della direttiva sono puramente formali e sono volte ad esprimere in modo più chiaro le intenzioni dell'autore dell'atto. Una modifica come quella di cui trattasi rientrerebbe nel margine di discrezionalità di cui il segretariato generale del Consiglio dispone e sarebbe ammissibile purché non costituisca una modifica sostanziale dell'atto propriamente detto.

33 Le parti non contestano che la formulazione della direttiva di cui è causa si discosta in più punti dal progetto esaminato e votato in seno al Consiglio il 25 marzo 1986, e che le modifiche sono state effettuate dal segretariato generale del Consiglio. Risulta segnatamente dagli atti di causa che:

— la versione rimaneggiata e pubblicata nella Gazzetta ufficiale contiene un riferimento supplementare all'art. 42 del trattato;

— i riferimenti alla convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti nonché alla decisione del Consiglio con cui è stata adottata detta convenzione sono stati sostituiti con un riferimento all'organizzazione del mercato e alle norme sull'organizzazione della produzione di uova;

— la considerazione che la direttiva costituisce la prima tappa dell'introduzione di condizioni minime comuni per tutti i sistemi intensivi di allevamento è stata eliminata.

34 Occorre ricordare, in quest'ambito, che ai sensi dell'art. 9 del regolamento interno del Consiglio, emanato il 24 luglio 1979 (GU L 268, pag. 1), in calce al testo degli atti adottati dal Consiglio viene apposta la firma del presidente in carica al momento della loro adozione e quella del segretario generale. Le direttive, le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio sono poi notificate dal presidente, il quale può affidare al segretario generale l'incarico di procedere in suo nome a tali notificazioni (vedasi art. 15 del regolamento interno).

35 Tuttavia, il regolamento interno del Consiglio non autorizza né il segretario generale né il personale del segretariato generale ad apportare modifiche o correzioni ai testi adottati dal Consiglio. Anche se inerisce alle funzioni del segretariato generale del Consiglio procedere a correzioni ortografiche o grammaticali, questa facoltà non può estendersi al contenuto stesso dell'atto.

36 Nel caso di specie, le modifiche effettuate dal segretariato generale del Consiglio riguardano solo la motivazione della direttiva di cui è causa senza estendersi al nucleo dell'atto stesso. La motivazione è stata tuttavia elaborata ai sensi dell'art. 190 del trattato, che esige che i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio

e della Commissione rechino un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato, e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quali condizioni le istituzioni comunitarie hanno applicato il trattato (sentenza 7 luglio 1981 nella causa 158/80, Rewe/Hauptzollamt Kiel, Racc. pag. 1805).

37 Emerge da questa considerazione che la motivazione di un atto ne costituisce un elemento essenziale. Di conseguenza, né il segretario generale del Consiglio né il personale del segretariato generale hanno il potere di modificare la motivazione degli atti approvati dal Consiglio.

38 Nel caso di specie, è pacifico che le modifiche apportate nella versione notificata e pubblicata della direttiva di cui è causa fuoriescono dal campo delle mere correzioni ortografiche o grammaticali.

39 Ne consegue che il ricorso del Regno Unito è fondato nel suo secondo mezzo. La direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria, dev'essere annullata.

Sulle spese

40 In forza dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto od in parte le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali.

41 Nel caso di specie, la parte essenziale della causa è il problema istituzionale della scelta del fondamento della direttiva impugnata, su cui verte il primo mezzo dedotto dal Regno Unito. Dato che quest'ultimo è rimasto soccombente su tale mezzo, pur avendo prevalso nel secondo, è opportuno lasciare a carico di ciascuna parte, compresa l'interveniente, le spese sostenute.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce

1) La direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria, è annullata.

2) Ciascuna delle parti, compresa l'interveniente, sopporterà le proprie spese.

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 23 febbraio 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart