sere fatto valere per limitare il campo d'applicazione dell'art. 43.

La direttiva 86/113, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria, la quale mira essenzialmente ad eliminare le distorsioni della concorrenza che possano perturbare il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, pur garantendo il benessere degli animali, poteva essere adottato dal Consiglio in forza del solo art. 43.

2. La determinazione del fondamento giuridico appropriato di un atto non dipende dalla discrezionalità del legislatore comunitario, ma deve basarsi su dati oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. La prassi del Consiglio, consistente nell'adottare atti legislativi in un determinato settore in forza di un duplice fondamento giuridico, non può derogare alle norme del trattato. Una prassi del genere non può quindi costituire un precedente che vincoli le istituzioni comunitarie circa la determinazione del corretto fondamento giuridico.

3. La motivazione degli atti delle istituzioni, imposta dall'art. 190 del trattato ed intesa a consentire alla Corte di esercitare il sindacato di legittimità ed agli Stati membri come pure ai loro cittadini interessati di conoscere il modo in cui le istituzioni comunitarie hanno dato applicazione al trattato, costituisce un elemento essenziale degli atti stessi. Ne consegue che né il segretario generale del Consiglio, né il personale della segreteria generale hanno il potere di modificare la motivazione degli atti approvati dal Consiglio.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 131/86 *

I — Gli antefatti

1. Con decisione 19 giugno 1978, fondata sugli artt. 43 e 100 del trattato CEE, il Consiglio adottava, in nome della Comunità economica europea, la convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, elaborata in seno al Consiglio d'Europa (GU L 323, pag. 12). In forza del quarto punto della motivazione della decisione:

« (...) la protezione degli animali non costituisce di per sè uno degli obiettivi della Comunità (...) tuttavia 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; »

2. Il 22 luglio 1980, il Consiglio adottava una risoluzione relativa alla protezione delle

* Lingua processuale: l'inglese.

galline ovaiole nelle gabbie, e invitava la Commissione a presentargli proposte adeguate per realizzare tali finalità, tenendo conto delle incidenze economiche (GU L 196, pag. 1).

3. Il 5 agosto 1981, la Commissione presentava al Consiglio una proposta di direttiva di quest'ultimo, fondata sull'art. 43, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria (GU C 208, pag. 5).

In seguito all'adozione di un parere del Comitato economico e sociale circa la proposta di direttiva, nonché ad una risoluzione del Parlamento europeo recante un parere in merito alla suddetta proposta, nel 1983 il Consiglio decideva di invitare la Commissione a sottoporgli una nuova relazione circa le condizioni di vita delle galline ovaiole.

Al momento della riunione del comitato dei rappresentanti permanenti del 5 dicembre 1985, in cui veniva esaminata la proposta dalla Commissione, quattro delegazioni esprimevano l'opinione che la direttiva dovesse basarsi congiuntamente sugli artt. 43 e 100 del trattato CEE.

Il 18 dicembre 1985, il comitato dei rappresentanti permanenti redigeva il testo di una direttiva recante le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria. In tale occasione, la delegazione danese manteneva una riserva di carattere generale sull'insieme del testo, nonché una riserva speciale circa l'assenza di riferimenti all'art. 100 nel preambolo della direttiva. Essa veniva sostenuta su tale ultimo punto dalla delegazione del Regno Unito.

Il 25 marzo 1986 il Consiglio votava a maggioranza qualificata l'adozione del progetto di direttiva, fondata sull'art. 43; la Danimarca e il Regno Unito si dichiaravano contrari.

L'art. 3 della direttiva stabilisce i requisiti minimi cui tutte le gabbie di galline ovaiole recentemente costruite, o utilizzate per la prima volta, devono soddisfare. Inoltre, l'art. 10 autorizza aiuti nazionali destinati all'ampliamento funzionale dei fabbricati di ricezione delle batterie necessari ad assicurare l'allevamento dello stesso numero di capi.

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

La versione rimaneggiata comprende, nelle approvazioni, un riferimento supplementare all'art. 42 del trattato CEE. I tre primi punti del preambolo erano poi stati modificati nel modo seguente:

Versione sottoposta al voto del Consiglio il 25 marzo 1986:

« considerando che la maggioranza degli Stati membri hanno ratificato la convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti; che anche la Comunità ha approvato tale convenzione con decisione 78/923/CEE; che l'allevamento delle galline ovaiole in batteria costituisce il sistema di produzione di uova maggiormente utilizzato nella Comunità e che esso contribuisce in vastissima misura alla elevata produttività del settore in causa; che tuttavia in taluni casi tale sistema di allevamento può provocare sofferenze inutili ed eccessive agli animali;

considerando tuttavia che le legislazioni nazionali attualmente vigenti nel settore della

protezione degli animali negli allevamenti presentano disparità che possono falsare le condizioni di concorrenza e di conseguenza incidere negativamente sul buon funzionamento dell'organizzazione del mercato comune delle uova e del pollame;

considerando che occorre pertanto stabilire parametri prioritari e definire requisiti comuni minimi applicabili in tutti i sistemi di allevamento intensivo, per consentire un funzionamento soddisfacente del mercato, in particolare riguardo all'art. 39 del trattato, tenendo d'altronde conto della necessità di proteggere gli animali; che a tale scopo è necessario stabilire, in un primo momento, misure comunitarie per le galline ovaiole in batteria ».

Versione notificata al Regno Unito e pubblicata nella Gazzetta ufficiale:

« considerando che l'organizzazione comune dei mercati si estende alle uova; che la normativa riguardante le condizioni di produzione delle uova, e segnatamente le condizioni di allevamento delle galline, riveste particolare importanza ai fini del corretto funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati; che, infatti, l'esistenza di disparità fra le regolamentazioni nazionali può provocare distorsioni della concorrenza, dannose per il buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati;

considerando che l'allevamento delle galline ovaiole in batteria costituisce il sistema di produzione delle uova maggiormente utilizzato nella Comunità e contribuisce in massima misura all'elevata produttività del settore in causa; che tuttavia, visto che in alcuni casi tale sistema di allevamento può provocare sofferenze inutili ed eccessive agli animali, gli Stati membri hanno deciso di regolamentarne taluni aspetti, fra cui le dimensioni delle galline, in maniera differente;

considerando che occorre pertanto stabilire parametri prioritari e definire requisiti comuni minimi in materia, al fine di ovviare alle difficoltà esistenti e di consentire in tal modo un funzionamento più soddisfacente dell'organizzazione comune di mercato, in particolare per quanto riguarda le finalità enunciate all'art. 39 del trattato, tenendo conto al tempo stesso della necessità di proteggere gli animali ».

II — Fase scritta e conclusioni delle parti

1. Il ricorso del Regno Unito è stato registrato presso la cancelleria della Corte il 29 maggio 1986.

2. Con ordinanza del 15 ottobre 1986, la Corte ha ammesso la Commissione delle Comunità europee ad intervenire a sostegno delle conclusioni del convenuto.

3. Il *Regno Unito* conclude che la Corte voglia:

— annullare la direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole in batteria, e

— condannare il Consiglio alle spese.

4. Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato, e

— condannare il ricorrente alle spese.

5. La *Commissione*, parte interveniente nella causa, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato,

— condannare il ricorrente alle spese dell'intervento.

6. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. *L'interesse ad agire del ricorrente*

a) Il *Consiglio* mette in dubbio l'interesse ad agire del ricorrente volto all'annullamento della direttiva per vizio di forma. Il Regno Unito ammette esso stesso nel ricorso di essere d'accordo con le finalità della direttiva, e non dubita che il Consiglio adotterebbe una nuova direttiva in caso di annullamento. Esso fa riferimento a tal proposito alla sentenza 6 luglio 1983 (causa 117/81, Geist, Racc. pag. 2191), nella quale la Corte ha dichiarato che il ricorrente non ha alcun interesse legittimo all'annullamento di un atto giuridico, « quando tale annullamento potrebbe dar luogo solo all'adozione di una nuova decisione, identica, nella sostanza, a quella annullata ».

b) Il *Regno Unito* sostiene che l'art. 173 del trattato CEE non pone il requisito per cui l'atto impugnato debba nuocere allo Stato ricorrente, e che quest'ultimo abbia in quanto tale un interesse a garantire il rispetto del diritto da parte del Consiglio.

Nel caso di specie, il Regno Unito ha interesse a far dichiarare alla Corte che il Consiglio non ha rispettato la regola di fondare un provvedimento su due articoli del trattato, mentre tale provvedimento ha ad oggetto due finalità tra loro diverse riferentisi a tali articoli. Inoltre, i componenti il segretariato del Consiglio non hanno il diritto di apportare modifiche al testo di un provvedimento dopo la votazione da parte del Consiglio.

2. *Il fondamento giuridico della direttiva*

a) Il *Regno Unito* afferma innanzitutto che la direttiva impugnata, fondata sull'art. 43 del trattato CEE, con esclusione dell'art. 100, è viziata da insufficiente motivazione a norma dell'art. 190 del trattato CEE.

La direttiva si pone due differenti finalità, una nell'ambito della politica agricola, l'altra nell'ambito del ravvicinamento delle normative nazionali in materia di protezione degli animali. Di conseguenza, essa avrebbe dovuto essere fondata contemporaneamente sulle due precitate disposizioni del trattato CEE. Tale vizio è particolarmente grave in quanto l'art. 100 esige l'unanimità, mentre l'art. 43 contempla l'adozione di provvedimenti a maggioranza qualificata.

Il Regno Unito ammette che un provvedimento adottato in forza di un articolo del trattato può incidere sulla politica di un settore disciplinato da un articolo diverso; non è d'accordo però sulla possibilità di far uso del criterio dello « scopo primario » onde stabilire un unico fondamento giuridico di un atto del Consiglio. Tale criterio è inutilizzabile poiché molti provvedimenti sono volti a realizzare due finalità essenziali, delle quali non è facile identificare quella « primaria ». Inoltre, applicando detto criterio, si potrebbe facilmente essere indotti a porre in non cale le garanzie contenute nei trattati, le quali stabiliscono speciali procedure per adottare taluni provvedimenti.

Visto che la direttiva litigiosa era chiaramente ideata allo scopo di garantire — tra l'altro — il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri, essa avrebbe dovuto del pari essere fondata sull'art. 100 del trattato CEE e rispettare le norme procedurali da tale articolo fissate. Dal preambolo e dal testo della direttiva risulta chiaramente che le norme minime per le gabbie di batteria sono dettate allo scopo di contribuire al benessere degli animali.

Un provvedimento non dovrebbe essere disciplinato dall'art. 43 solo perché ha ad oggetto un prodotto agricolo, ma unicamente qualora fosse destinato ad elaborare o attuare la politica agricola, le cui finalità sono esposte all'art. 39, n. 1, del trattato CEE. Ciononostante, la direttiva impugnata non persegue le finalità dell'articolo suddetto.

La finalità essenziale della direttiva è il ravvicinamento delle normative degli Stati membri relative al benessere degli animali. Ciò risulta chiaramente dai lavori preparatori della direttiva stessa, la quale ha tratto ispirazione dalla convenzione sulla protezione degli animali negli allevamenti, i cui obiettivi sono manifestamente differenti da quelli dell'art. 43 del trattato CEE. Le modifiche apportate alla versione finale della direttiva da parte del Segretariato generale del Consiglio tenderebbero a camuffare tale realtà di fatto.

Inoltre, la motivazione della precitata decisione n. 78/923/CEE ha preso atto del fatto che la protezione degli animali non costituisce, di per sè, uno degli obiettivi della Comunità, dichiarando che le normative nazionali possono incidere direttamente sul funzionamento del mercato comune. Di conseguenza, tale decisione si sarebbe fondata tanto sull'art. 43 che sull'art. 100, conclusione questa confermata dalla sentenza della Corte nelle cause riunite da 141 a 143/81 (Holdijk, Racc. 1982, pag. 1299), dove si è giunti alla constatazione che la protezione degli animali negli allevamenti non rientra nella sfera di applicazione dell'art. 40 del trattato CEE.

La risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 nonché il parere del Comitato economico e sociale e la risoluzione del Parlamento dimostrano del pari che la direttiva ha per oggetto reale di impedire sofferenze inutili o eccessive al pollame.

Infine, il Regno Unito sostiene che il modo di procedere del Consiglio nel caso di specie costituisce un mutamento della sua politica anteriore al dicembre 1985, la quale consisteva nel fondare le direttive, in casi simili, sia sull'art. 43 sia sull'art. 100 del trattato CEE, anche quando la Commissione nelle sue proposte faceva unicamente riferimento all'art. 43. Il Regno Unito cita a tal proposito diverse direttive in materia fitosanitaria, veterinaria e alimentare fondate congiuntamente sugli artt. 43 e 100.

b) Il *Consiglio*, sostenuto dalla *Commissione*, afferma che l'art. 43 del trattato CEE costituisce un fondamento giuridico sufficiente per la direttiva impugnata. Esso ammette che tale direttiva è, in parte, un provvedimento di riavvicinamento, sostiene però che ogni politica comune generalmente conduce ad un ravvicinamento delle normative.

L'art. 100 del trattato CEE, in quanto disposizione residua e sussidiaria, si applica solo in difetto di una specifica norma volta all'adozione delle direttive. Nel caso di specie, l'art. 43 consente l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la messa in opera della politica agricola comune. Di conseguenza, un atto emanato per raggiun-

gere determinati scopi nell'ambito della politica agricola, o per il quale un tale scopo costituisce l'oggetto principale, deve necessariamente ed esclusivamente essere fondato sull'art. 43, anche se lo strumento utilizzato è quello del ravvicinamento delle normative.

Nel presente caso, il prodotto di cui trattasi rientra nell'ambito degli artt. da 39 a 46 del trattato CEE, poiché figura nell'elenco di cui all'allegato II. Inoltre, risulta chiaramente dal preambolo e dal dispositivo della direttiva che essa persegue le diverse finalità di cui all'art. 39 del trattato. In questo contesto, il Consiglio fa menzione in particolare del miglioramento della produttività agricola e della stabilizzazione del mercato, in quanto le condizioni di approvvigionamento sono praticamente le stesse.

Inoltre, il Consiglio pone in evidenza il nesso tra il provvedimento censurato e l'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi. Dal preambolo della direttiva, nella versione notificata così come in quella del documento 11489/85, risulta che essa è stata adottata onde consentire un soddisfacente funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle uova, creata col regolamento 29 ottobre 1975, n. 2771 (GU L 282, pag. 49). Più particolarmente si è fatto riferimento alle distorsioni nelle condizioni di concorrenza, che possono pregiudicare il buon funzionamento dell'organizzazione del mercato.

Il Consiglio riconosce che il benessere degli animali non costituisce una finalità né dell'art. 39 né dell'art. 100 del trattato CEE. Nondimeno, tale aspetto deve considerarsi come un corollario agli scopi primari, sopraricordati, della direttiva. Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, dalla sentenza della Corte nelle cause da 141 a 143/81 (Holdijk) risulta che non è possibile prendere in considerazione il benessere degli animali indipendentemente dalle norme generali sulla libera circolazione delle merci o sull'organizzazione comune del mercato.

Risulta del pari dai lavori preparatori che la direttiva è volta a conseguire le finalità di cui all'art. 39. L'impulso politico vi è stato dato dalla risoluzione del Consiglio 22 luglio 1980 la quale sottolinea come le normative nazionali siano suscettibili di « falsare le condizioni di concorrenza ».

Il riferimento alla convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, nel preambolo della proposta avanzata dalla Commissione e della versione del documento 11489/85, ha avuto natura meramente dichiarativa, senza che si possa affermare che la direttiva potesse trarre ispirazione dalla suddetta convenzione.

Comunque sia, ogni atto comunitario deve essere esaminato unicamente di per sè a seconda delle finalità che persegue, senza rifarsi ad altri atti normativi.

Quanto all'asserito cambiamento di politica, il Consiglio rileva che le direttive citate dal ricorrente sono fondate congiuntamente sugli artt. 43 e 100, a seguito di unanime decisione di modificarne il fondamento giuridico rispetto a quello proposto dalla Commissione, vale a dire solamente l'art. 43. Tale prassi ha la sua origine in un compromesso politico concluso in seno al Consiglio nel 1964 a causa delle differenti concezioni esistenti circa l'appropriato fondamento giuridico di talune norme. Tuttavia, dalla relativa dichiarazione (riprodotta all'allegato II della controreplica) risulta chiaramente che ciò non costituisce pregiudizio alla futura azione del Consiglio.

Un simile compromesso politico non ha potuto essere realizzato nel caso di specie, e il Consiglio, statuendo a maggioranza qualifi-

cata, ha deciso di fare suo il fondamento giuridico proposto dalla Commissione.

c) La Commissione sostiene il Consiglio, circa la questione dell'appropriato fondamento giuridico, con argomenti dello stesso tipo. La direttiva in causa persegue gli scopi di cui all'art. 39 del trattato CEE, e soprattutto quello della prevenzione delle distorsioni della concorrenza nel mercato del pollame e delle uova. Tali distorsioni sono la conseguenza delle condizioni in cui gli animali vengono allevati, condizioni che variano da Stato membro a Stato membro, colla conseguenza che i prezzi di costo per i produttori che fanno uso di gabbie strette sono inferiori. Sebbene il benessere degli animali non costituisca di per sè una finalità comunitaria, le istituzioni comunitarie devono tenerne conto al momento di adottare provvedimenti che diano completa attuazione all'organizzazione comune dei mercati agricoli e per garantire la libera circolazione delle merci in eque condizioni di concorrenza.

Inoltre, l'art. 100 del trattato CEE non è la sola norma in materia di libera circolazione delle merci. In campo agricolo, l'art. 43 costituisce il fondamento giuridico appropriato per ogni provvedimento relativo all'organizzazione comune del mercato. La Commissione cita, in questo contesto, diversi esempi di direttive fondate solamente sull'art. 43, il quale ha ad oggetto finalità simili a quelle di cui trattasi.

3. *Irregolarità di procedura*

a) Il *Regno Unito* afferma che la direttiva di cui è causa è passibile di annullamento in quanto si discosta dal testo sottoposto all'esame del Consiglio.

Il personale del segretariato del Consiglio non ha il potere di apportare modifiche ad un testo già votato dal Consiglio, a meno che non si tratti di semplici correzioni tipografiche o sintattiche. Nel caso di specie, le differenze esistenti tra il progetto esaminato dal Consiglio e il testo notificato agli Stati membri sono troppo importanti e gravide di conseguenze per poter essere considerate semplici modifiche di forma.

Il Consiglio ammette che il personale del suo segretariato ha aggiunto un riferimento all'art. 42 del trattato, il quale non è stato discusso dal Consiglio, nonché all'organizzazione comune del mercato delle uova. Ammette del pari che il suo personale ha soppresso il rinvio alla convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti nonché la considerazione secondo cui la direttiva costituisce « la prima tappa verso l'adozione di requisiti minimi comuni per tutti i sistemi di allevamento intensivo ». Sembra chiaro che tali modifiche erano destinate a dissimulare il fatto che il Consiglio aveva emanato la direttiva censurata in quanto prima tappa verso la formulazione di norme conformi alla precitata convenzione.

Le modifiche di cui trattasi non sono ammissibili perché relative al preambolo e non al testo della direttiva. Infatti, il Consiglio ha esso stesso sottolineato che il preambolo influenza l'interpretazione e la comprensione della direttiva, e che la validità di quest'ultima dipende in parte dal preambolo. Sarebbe contraddittorio se nel contempo si affermasse che tali modifiche sono puramente formali.

b) Il *Consiglio* contesta che la direttiva sia viziata nella forma quanto alla redazione del preambolo. È ben vero che il testo notificato al Regno Unito e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale comporta un riferimento

supplementare all'art. 42, nonché una lieve modifica del testo di taluni punti del preambolo. Tuttavia, il personale del Consiglio dispone a tal riguardo, per garantire il rispetto delle intenzioni dell'autore, di un certo margine di discrezionalità i cui limiti nel caso di specie sono stati rispettati.

Le modifiche di cui trattasi non attengono al merito della direttiva, ma sono di ordine puramente formale, volte cioè ad esprimere in modo più chiaro e preciso le intenzioni dell'autore, in modo che l'atto notificato sia corretto e coerente sul piano giuridico.

L'aggiunta dell'art. 42 trova la sua giustificazione coll'inserzione, all'unanimità, dell'art. 10 della direttiva, che autorizza aiuti nazionali. Tuttavia, il riferimento all'art. 42 ha solo natura dichiarativa e non pregiudica le disposizioni di procedura di cui alla norma consurata. L'art. 43 resta così l'unico fondamento giuridico costitutivo di tale norma.

Per quel che riguarda la modifica di taluni punti del preambolo, il Consiglio cita la sentenza 30 settembre 1982 (causa 114/81, Tunnel Refineries, Racc. pag. 3189), in cui la Corte ha dichiarato che la motivazione « va adattata alla natura dell'atto », e che essa « deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria (...) ». Proprio per cercare di tener conto di un siffatto criterio si è lievemente modificata la formulazione di taluni punti del preambolo.

Inoltre, se il ricorrente può ricavare l'impressione che la direttiva è stata elaborata per l'attuazione della politica agricola comune, ciò è da addebitarsi non al segretariato generale del Consiglio, ma ai ministri riuniti il 25 marzo 1986, i quali hanno giudicato opportuno adottare la direttiva sul solo fondamento dell'art. 43 del trattato. È per questo motivo che il Consiglio medesimo, nell'esercizio del suo potere politico discrezionale, ha ritenuto che le disposizioni della direttiva erano essenzialmente volte a conseguire finalità rientranti nel settore dell'agricoltura.

Inoltre, non il primo ma il terzo punto del preambolo è decisivo per comprendere l'insieme della direttiva. Esso ha subito solo lievi correzioni. La soppressione del riferimento al fatto che la direttiva « deve costituire la prima tappa verso l'adozione di requisiti minimi comuni per tutti i sistemi di allevamento intensivo » non ha tolto niente di essenziale ed ha valore di una semplice dichiarazione d'intenti.

U. Everling
giudice relatore