CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 5 aprile 2001 [1]

I — Introduzione

1. Oggetto della presente causa è un ricorso della Commissione, ai sensi dell'art. 226 CE, inteso a far dichiarare che l'Irlanda, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 24 novembre 1986, 86/609/CEE, concernente il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici [2], non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva e, in particolare, a quello contemplato dall'art. 25, né agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato, e in particolare dell'art. 10 del medesimo.

II — Ambito normativo

A — *La normativa comunitaria*

2. L'art. 1 descrive lo scopo della direttiva come segue:

«Scopo della presente direttiva è il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili negli Stati membri in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, in modo da evitare che l'instaurazione e il funzionamento del mercato comune vengano compromessi, in particolare attraverso distorsioni di concorrenza od ostacoli agli scambi».

3. La causa in esame riguarda le disposizioni per la trasposizione degli artt. 11 e 12 della direttiva, nonché la nozione di «esperimento», nel senso definito dall'art. 2 della direttiva medesima. Essa concerne inoltre il regime sanzionatorio.

4. La nozione di «esperimento» viene definita all'art. 2 come «l'impiego di un ani-

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 358, pag. 1 (in prosieguo: la «direttiva»).

male a fini sperimentali o altri fini scientifici che possano causare dolore, sofferenza, angoscia o danni durevoli, compresa qualsiasi azione che intenda o possa determinare la nascita di un animale in queste condizioni, ma esclusi i metodi meno dolorosi di uccisione o di marcatura di un animale accettati dalla prassi moderna (cioè, i metodi "umanitari"); un esperimento comincia quando un animale è preparato per la prima volta ai fini dell'esperimento e termina quando non occorrono ulteriori osservazioni per l'esperimento in corso; l'eliminazione del dolore, della sofferenza, dell'angoscia o dei danni durevoli, grazie alla corretta applicazione di un anestetico, di un analgesico o di altri metodi, non pone l'utilizzazione di un animale al di fuori dell'ambito di questa definizione. Sono escluse le pratiche agricole o cliniche veterinarie non sperimentali».

5. L'art. 3 stabilisce che la direttiva si applica all'impiego di animali in esperimenti condotti per uno dei seguenti fini:

«a) lo sviluppo, la produzione e le prove di qualità, di efficacia e di innocuità dei preparati farmaceutici, degli alimenti e di altre sostanze o prodotti:

i) per la profilassi, la diagnosi o la cura di malattie, di cattivi stati di salute o di altre anomalie, o dei loro effetti, sull'uomo, sugli animali o sulle piante;

ii) per la valutazione, la rilevazione, il controllo o le modificazioni delle condizioni fisiologiche nell'uomo, negli animali o nelle piante;

b) la protezione dell'ambiente naturale, nell'interesse della salute e del benessere dell'uomo e degli animali».

6. L'art. 11 stabilisce:

«A prescindere dalle altre disposizioni della presente direttiva, ove lo rendano necessario i fini legittimi dell'esperimento, l'auto-

rità può consentire che l'animale sia rimesso in libertà, purché abbia la certezza che è stato fatto il possibile per la salvaguardia del benessere di questo, qualora il suo stato di salute lo permetta e non vi sia pericolo per la sanità pubblica e l'ambiente».

7. L'art. 12 stabilisce:

«Gli Stati membri stabiliscono le procedure per la notifica preventiva all'autorità degli esperimenti medesimi o delle informazioni relative alle persone che procedono a tali esperimenti.

Allorché si prevede di sottoporre un animale ad un esperimento che comporta o rischia di comportare per questo un forte dolore che potrebbe protrarsi, l'esperimento deve essere specificamente dichiarato e giustificato presso l'autorità o da questa espressamente autorizzato. L'autorità promuoverà un'azione giudiziaria o amministrativa se non le risulta che l'esperimento sia abbastanza importante per i bisogni essenziali dell'uomo o degli animali».

8. L'art. 25 stabilisce:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 24 novembre 1989. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

B — *La normativa nazionale*

9. La normativa nazionale irlandese relativa all'oggetto della direttiva 86/609/CEE è contenuta nel «Cruelty to Animals Act 1876» e nella «European Communities (Amendment to Cruelty to Animals Act 1876) Regulations» del 1994 (in prosieguo denominate insieme: la «legge irlandese»). L'Amendment sopra menzionato contiene una nuova sezione 12A, con cui il governo irlandese ha cercato di dare completa esecuzione alla direttiva.

10. La legge irlandese indica — tra le altre cose — quando possano o meno essere condotti esperimenti con animali, e le condizioni a cui questi esperimenti sono assoggettati. Alla sezione 2, ad esempio, è stabilito che non possono essere condotti su animali vivi esperimenti di cui si prevede che causino dolore, tranne per le eccezioni espressamente formulate nella stessa legge.

11. La sezione 12A (9) della legge irlandese ha un testo quasi identico a quello dell'art. 11 della direttiva:

«A prescindere dalle altre disposizioni della presente regolamentazione, ove lo rendano necessario i fini legittimi dell'esperimento, l'animale può essere rimesso in libertà, purché sia stato fatto il possibile per la salvaguardia del benessere di questo, qualora il suo stato di salute lo permetta e non vi sia pericolo per la sanità pubblica e l'ambiente».

12. La sezione 12A (10) (1) della legge irlandese stabilisce che il Ministro stabilisce le procedure secondo le quali alle autorità competenti vengono preventivamente notificati esperimenti o informazioni relative alle persone sotto la cui responsabilità gli esperimenti vengono condotti. Essa stabilisce inoltre che «allorché si prevede di sottoporre un animale ad un esperimento che comporta o rischia di comportare per questo un forte dolore che potrebbe protrarsi, l'esperimento deve essere specificamente dichiarato e giustificato presso il Ministro della Sanità, o da questi espressamente autorizzato. Il Ministro della Sanità promuoverà un'azione giudiziaria o amministrativa se non gli risulta che l'esperimento sia abbastanza importante per i bisogni essenziali dell'uomo o degli animali».

13. La legge irlandese del 1876 contiene alcune disposizioni sanzionatorie. La sezione 2 della legge irlandese stabilisce che possono essere applicate sanzioni a chi conduce un esperimento e a chi prende parte all'esecuzione di un esperimento. La sanzione ammonta al massimo a 50,00 IEP per la prima violazione e al massimo a 100,00 IEP, o a detenzione per un massimo di tre mesi, per una seconda violazione.

La sezione 13 stabilisce che può essere applicata una sanzione per la resistenza a determinate inchieste. L'ammenda massima applicabile in questo caso ammonta a 5,00 IEP.

III — Argomenti delle parti

14. Nella presente procedura, la Commissione chiede che si dichiari l'inadempimento da parte dell'Irlanda, in quanto ritiene che i provvedimenti adottati dal governo irlandese siano inadeguati e non rappresentino una corretta trasposizione della direttiva.

15. La prima censura della Commissione riguarda la nozione di «esperimento». Questa nozione è specificata nella direttiva e ne delimita in tal modo il campo di applicazione ratione materiae. La Commissione afferma che, proprio per tale motivo, è importante che la definizione nella normativa nazionale abbia lo stesso contenuto che nella direttiva. La legge irlandese peraltro utilizza il termine senza definirlo specificamente. Inoltre la legge irlandese del 1876 riguarda soltanto esperimenti che

causano dolore; la versione emendata del 1994 non ha cambiato nulla a questo riguardo. La direttiva, al contrario, abbraccia non soltanto gli esperimenti di cui si presume che saranno dolorosi per l'animale, ma anche quelli che possono causare sofferenza, angoscia o danni durevoli, qualora esperimenti del genere vengano condotti su animali per uno dei fini menzionati all'art. 3 della direttiva. In altre parole, la direttiva si estende alle situazioni in cui esiste la possibilità oggettiva che vengano causati dolore, sofferenza, angoscia o danni durevoli, mentre la normativa irlandese, interpretata letteralmente, riguarda solo i casi in cui è prevedibile che l'esperimento provocherà dolore.

La Commissione afferma inoltre che la definizione di esperimento contiene un certo numero di elementi importanti, che, in mancanza di una definizione di uguale tenore nella normativa irlandese, possono causare incertezza giuridica. Si richiama in particolare il fatto che la portata della normativa irlandese non va oltre gli esperimenti su animali vivi, mentre la direttiva comprende anche esperimenti nella fase prenatale (e di cui l'animale subisce le conseguenze dopo la nascita), e inoltre il fatto che, in questa normativa, non è chiaro quando un esperimento cominci e quando sia terminato.

16. La seconda censura espressa dalla Commissione riguarda la disposizione nella normativa irlandese corrispondente all'art. 11 della direttiva. Nella sezione 12A (9) della legge irlandese manca il passaggio relativo all'autorità competente. Ciò implica che non è disciplinato il fatto che l'autorità competente deve accertarsi, ai fini della liberazione dell'animale, se siano soddisfatte un certo numero di condizioni secondarie, il che è incompatibile con l'art. 11 della direttiva.

17. La terza censura riguarda il fatto che l'Irlanda, sebbene la legge irlandese stabilisca che il Ministro fissa la procedura, non ha mai fissato procedure di cui all'art. 12, n. 1, della direttiva, o in ogni caso non ne ha mai dato comunicazione alla Commissione.

18. Infine, la Commissione ritiene che il regime sanzionatorio della normativa irlandese sia inefficiente. Le sanzioni applicabili in primo luogo riguardano soltanto un numero limitato di violazioni e, in secondo luogo, non sono abbastanza dissuasive. L'ammontare delle ammende non è stato più aggiornato dopo il 1876. Si aggiunga che il governo irlandese non sanziona le violazioni della direttiva con le stesse modalità con cui sanziona violazioni del diritto nazionale che presentano il medesimo carattere e hanno la stessa importanza. La Commissione afferma che la trasposizione di una direttiva in diritto nazionale, senza peraltro provvedere ad una protezione efficace delle sue norme per mezzo di sanzioni adeguate, è in contrasto con l'art. 10 del Trattato.

19. Il governo irlandese riconosce il problema relativo alla definizione della nozione di esperimento e riconosce altresì che la normativa irlandese non rispetta tutti i requisiti, come sottolineato dalla Commissione. Questo governo ha l'intenzione di apportare gli adeguamenti necessari per mezzo di un emendamento legislativo. Sebbene riconosca che, per quanto riguarda la portata della normativa vigente, possono esistere incertezze, esso ritiene che la prassi attuale, compresa l'attuazione della nozione di «esperimento» nella legge irlandese, soddisfi di fatto i requisiti dettati dalla direttiva per quanto riguarda la sofferenza e i danni durevoli. Esso afferma inoltre che, nella legge e nei regolamenti irlandesi, nella nozione di «esperimenti che causano dolore» sono compresi anche gli esperimenti che possono causare sofferenza, angoscia o danni durevoli.

20. Il governo irlandese ha annunciato che avrebbe apportato emendamenti alla propria normativa per venire incontro alle preoccupazioni espresse dalla Commissione in merito alla trasposizione degli artt. 11 e 12 della direttiva. Ciononostante il governo irlandese ha sottolineato che l'attuale sistema irlandese è restrittivo nei confronti di coloro che desiderano effettuare ricerche scientifiche utilizzando animali. Il governo irlandese osserva che nella propria normativa ogni esperimento che potrebbe causare dolore è vietato, tranne nell'eventualità che il Ministro ritenga che esperimenti del genere siano necessari nell'interesse della scienza medica. Esso sottolinea inoltre che, nella domanda di autorizzazione per l'esecuzione di esperimenti, si deve indicare dettagliatamente quale sarà il destino dell'animale utilizzato. Nel caso in cui un animale venga liberato o venga riportato nel suo gruppo, ciò deve risultare dalla domanda. Esso aggiunge, inoltre, che l'autorizzazione è soggetta a condizioni.

Concludendo, il governo irlandese fa presente che la maggior parte degli animali dopo un esperimento viene uccisa con metodi umanitari.

21. Per quanto riguarda la procedura, il governo irlandese ha fatto presente che la procedura in Irlanda prevede che il richiedente comunichi preventivamente al Ministero i dettagli degli esperimenti e delle relative procedure. Ciò deriva dalle regole generali che si applicano alle richieste di autorizzazione. Allo stesso modo, aggiunge il governo irlandese, la richiesta di autorizzazione deve comprendere informazioni in merito alla natura e al fine degli esperimenti, e deve essere presentato un protocollo dettagliato. Bisogna poi precisare il luogo dove vengono condotti gli esperimenti, le qualificazioni dei richiedenti e la posizione che essi ricoprono presso l'istituto di ricerca per cui eseguono gli esperimenti.

22. Per quanto riguarda le sanzioni, il governo irlandese ha comunicato di accettare le censure della Commissione e di proporsi di includere anche questo aspetto negli emendamenti legislativi che verranno presentati. Esso continua tuttavia a ritenere che anche un sistema di autorizzazioni che prevede la possibilità di revocare un'autorizzazione già concessa abbia un adeguato effetto deterrente.

IV — Analisi giuridica

23. Si deve premettere che gli Stati membri entro il 24 novembre 1989 avrebbero dovuto adottare tutti i provvedimenti necessari per la trasposizione della direttiva. L'Irlanda dopo questa data ha ripetutamente ricevuto la possibilità di darvi esecuzione. Una prima lettera della Commissione data già dal 1990. Il governo irlandese ha successivamente comunicato che avrebbe dato esecuzione alla direttiva attuando una revisione della procedura di autorizzazione e di registrazione. La Commissione ha giudicato insufficiente questa procedura e ha formalmente censurato l'Irlanda prima di emettere un parere motivato. In reazione ad esso, il governo irlandese ha emendato la legge con la «European Communities (Amendment to Cruelty to Animals Act 1876) Regulation 1994». La Commissione, dopo aver esaminato l'emendamento legislativo, è giunta alla conclusione che la direttiva non è ancora stata trasposta correttamente. La Commissione ha quindi nuovamente formalmente censurato l'Irlanda ed ha invitato il governo irlandese a presentare osservazioni entro due mesi. Infine, il 17 dicembre 1998, è stato emesso un parere motivato integrativo in cui la Commissione ha nuovamente spiegato il suo giudizio in merito ai punti che, a suo avviso, presentavano ancora lacune, invitando ancora una volta il governo irlandese a prendere i provvedimenti necessari entro un termine di due mesi. Nella sua risposta scritta, datata 16 marzo 1999, il governo irlandese ha accettato il giudizio della Commissione, comunicando inoltre che era in preparazione una regolamentazione correttiva che sarebbe stata presentata all'esame della Commissione entro la fine del giugno 1999. La Commissione, tuttavia, da allora non ha più ricevuto notizie, per cui ha avviato il presente procedimento.

24. Nella fattispecie, sono in questione alcuni elementi della direttiva. Secondo una giurisprudenza costante, gli obblighi che incombono agli Stati membri nella trasposizione delle direttive devono essere interpretati restrittivamente. Sebbene gli Stati membri siano liberi nella scelta dei mezzi e dei metodi per la trasposizione di una direttiva, questa libertà nulla toglie al fatto che uno Stato membro è tenuto ad adottare, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, tutti i provvedimenti necessari per assicurare la piena efficacia della direttiva stessa, in conformità con l'obiettivo perseguito. A tal fine, gli Stati membri devono creare nel settore interessato un chiaro contesto legislativo, in modo che il diritto nazionale corrisponda alle disposizioni della direttiva, con una formulazione tale da non lasciare spazio a dubbi o incertezze.

25. A mio avviso, la Commissione ha dimostrato in modo convincente quale sia l'importanza di una corretta trasposizione della nozione di «esperimento» nell'ordinamento giuridico nazionale. Si tratta infatti di una nozione fondamentale, che delimita il campo di applicazione materiale della direttiva. Da ciò deriva l'importanza dell'esatta trasposizione della nozione nell'ordinamento giuridico nazionale. Anche il governo irlandese ha infine accettato la censura della Commissione a questo riguardo.

26. La stessa cosa è avvenuta per quanto concerne i punti sollevati dalla Commissione in merito agli artt. 11 e 12 della direttiva. Osservo che il governo irlandese ha promesso di adeguare la propria normativa nel senso richiesto dalla Commissione. Ciò non toglie che sia inevitabile constatare che l'Irlanda è inadempiente a questo riguardo e che quindi la richiesta della Commissione deve essere accolta anche su questi punti.

27. Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, posso essere breve. Sono d'accordo con la Commissione che il livello delle ammende pecuniarie applicabili in Irlanda è assolutamente inadeguato. Gli importi massimi delle ammende potevano forse avere un effetto dissuasivo 150 anni fa, ma alla luce della svalutazione monetaria essi hanno ormai un carattere soltanto simbolico. Ciò è tanto più vero se si considera che gli esperimenti con animali vengono condotti anche su scala industriale. L'Irlanda comunque non ha contestato nemmeno questo punto e ha promesso un emendamento.

28. Inoltre è giurisprudenza costante che, anche quando una regolamentazione comunitaria non prevede una sanzione per la sua violazione — e nella fattispecie la direttiva non la prevede — gli Stati membri hanno un obbligo di carattere generale, in forza dell'art. 10 CE, di prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire un'efficiente applicazione del diritto comunitario. A tal fine gli Stati membri devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza. Sebbene gli Stati membri siano liberi nella loro scelta delle punizioni da applicare, le sanzioni devono essere in ogni caso effettive, proporzionali e dissuasive [3]. Di conseguenza, sono d'accordo con la Commissione nell'affermazione che l'Irlanda, nella fattispecie, non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 10 del Trattato.

29. L'argomento del governo irlandese secondo cui la possibilità di revocare un'autorizzazione eserciterebbe un effetto preventivo non è convincente. Un sistema di autorizzazioni può funzionare solo se può essere assicurato il pieno rispetto del divieto che ne è alla base. A tale scopo è certo che abbia un ruolo importante anche la severità delle sanzioni previste.

30. Tutto considerato, il governo irlandese non riesce a confutare in modo convincente le affermazioni della Commissione. Inoltre, la presente procedura dura già da molto tempo, e l'Irlanda ha più volte avuto l'occasione di effettuare una corretta trasposizione della direttiva nel proprio ordinamento giuridico. Di conseguenza, a mio avviso, il ricorso della Commissione deve considerarsi fondato.

3 — V., tra l'altro, sentenze 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2965) e 10 luglio 1990, causa 326/88, Hansen (Racc. pag. I-2911).

31. Ai sensi del disposto dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente deve essere condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e l'Irlanda è risultata soccombente, ritengo che questa domanda possa essere accolta.

V — Conclusione

Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte di dichiarare che:

1) l'Irlanda, avendo omesso di adottare i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari a garantire una corretta trasposizione in diritto nazionale degli artt. 2 (la nozione di «esperimento»), 11 e 12 della direttiva del Consiglio 86/609/CEE, concernente il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, e non avendo previsto sanzioni efficaci nel caso di violazione delle condizioni della direttiva 86/609/CEE, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva, in particolare a quello contemplato dall'art. 25, e agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 10 del Trattato.

2) L'Irlanda è condannata alle spese.