

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ANTONIO SAGGIO

presentate il 18 maggio 1999 \*

1. Col presente ricorso la Commissione chiede l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine<sup>1</sup> (in prosieguo: il «regolamento»). Il ricorso contesta la scelta dell'art. 43 del Trattato CE (diventato a seguito di modifica, art. 37 CE) come base giuridica del suddetto regolamento, che è stato emanato nell'ambito della crisi creata dalla «malattia della mucca pazza», scientificamente nota col nome di encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: l'«ESB»). Su questo sfondo la Commissione, sostenuta nel suo ricorso dal Parlamento europeo, ritiene che l'atto impugnato, proponendosi come principale obiettivo la tutela della salute umana, avrebbe dovuto essere emanato sulla base dell'art. 100 A del Trattato CE (diventato a seguito di modifica art. 95 CE). Il Consiglio afferma invece che la scelta della base giuridica va effettuata unicamente in funzione del contenuto e degli scopi degli atti da adottare e che, di conseguenza, occorre qui tener conto dell'art. 43 del Trattato CE, in quanto si ha a che fare con la produzione o con la commercializzazione dei prodotti agricoli menzionati nell'allegato II del Trattato.

**I fatti della causa**

2. Il 2 ottobre 1996 la Commissione sottoponeva al Consiglio due proposte di regolamento, concernenti l'una l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, l'altra la creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini<sup>2</sup>. Per entrambe le proposte era indicato come base giuridica l'art. 43 del Trattato CE.

3. Il Parlamento europeo proponeva come base giuridica per una delle proposte — quella relativa al regolamento sull'etichettatura — l'art. 100 A del Trattato CE anziché l'art. 43 del Trattato CE. Per quanto riguardava l'altra proposta — quella concernente l'identificazione e la registrazione dei bovini —, i deputati non riuscivano a mettersi d'accordo per proporre un'analogia modifica. Il relatore della commissione per l'agricoltura, col sostegno di diversi deputati, suggeriva tuttavia alla Commissione

\* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 117, pag. 1.

2 — Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU C 349 del 20 novembre 1996, pag. 10 e pag. 14).

delle Comunità europee di scegliere anche in questo caso l'art. 100 A del Trattato come base giuridica del provvedimento.

4. La Commissione riuniva allora in una singola nuova proposta, avente come base giuridica l'art. 100 A del Trattato, le due distinte proposte originarie ed il 7 marzo 1997 sottoponeva al Consiglio questa nuova proposta, così modificata.

5. Il 21 aprile 1997 il Consiglio adottava all'unanimità il regolamento impugnato, indicando tuttavia come base giuridica l'art. 37 del Trattato.

### Motivi ed argomenti delle parti

6. La Commissione ritiene che, assumendo come base giuridica del regolamento l'art. 43 del Trattato, il Consiglio abbia violato forme sostanziali. Infatti, poiché l'art. 100 A del Trattato, che avrebbe dovuto costituire la base giuridica dell'atto, prevede — diversamente dall'art. 43, n. 2, del Trattato, il quale si accontenta di una semplice consultazione del Parlamento — l'applicazione del procedimento di codecisione menzionato all'art. 189 B del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica,

art. 251 CE) si sarebbe dovuto ricorrere a questo procedimento per adottare l'atto impugnato.

7. Secondo la Commissione, già prima dell'adozione del regolamento impugnato esistevano norme che disciplinavano la commercializzazione delle carni bovine e che miravano a consentire di individuare gli animali da cui esse provenivano. Alcune di queste norme erano state emanate nel contesto della politica agricola comune, altre in relazione al funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo alla tutela del consumatore<sup>3</sup>. La crisi dell'ESB ha tuttavia messo in luce l'insufficienza di tali norme, soprattutto in relazione alle conseguenze della malattia sulla salute dei consumatori, inducendo la Commissione a proporre, anzitutto, l'apposizione di etichette sulle carni bovine e sui prodotti a base di carni bovine e, in un secondo momento, per rafforzare la fiducia del consumatore nei dati riportati sulle etichette, la creazione di un efficace sistema di identificazione e di registrazione dei bovini.

8. La Commissione esamina poi il contenuto e le finalità del regolamento impugnato per poter definire alla loro luce la corretta base giuridica dell'atto.

3 — La Commissione si riferisce qui, da una parte, alla direttiva del Consiglio 27 novembre 1992, 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32), nonché al regolamento del Consiglio 28 aprile 1981, n. 1208, che stabilisce la tabella comunitaria di classificazione delle carcasse di bovini adulti (GU L 123, pag. 3), e, dall'altra, alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU 1979 L 33, pag. 1).

9. Per quanto riguarda l'istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini, la Commissione si richiama al Titolo I del regolamento impugnato. Nell'art. 3 sono menzionati gli elementi su cui si fonda il sistema: i marchi auricolari per l'identificazione dei singoli animali, le basi di dati informatizzate, i passaporti per gli animali ed i registri individuali tenuti in ciascuna azienda. I successivi articoli dal 4 al 7 precisano poi quali requisiti debbano possedere questi singoli elementi. Le norme in questione mirano a rendere possibile una ricerca rapida e precisa della provenienza e dell'origine dei bovini<sup>4</sup>.

10. Per quanto attiene al sistema di etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, la Commissione rimanda al Titolo II del regolamento. Questo titolo include in primo luogo l'art. 12, relativo alle indicazioni che devono figurare sulle etichette nel punto di vendita. Così al n. 1 del suddetto articolo vengono menzionate le indicazioni concernenti l'origine, determinate caratteristiche o condizioni di produzione della carne etichettata o del bovino da cui la carne proviene. Ai sensi dell'art. 19 del regolamento il sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine è applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 2000. Per lo smercio della carne bovina gli operatori hanno bisogno di un disciplinare approvato dalle autorità competenti del rispettivo Stato membro. Il disciplinare deve indicare, secondo quanto risulta dall'art. 14, le informazioni che devono figurare sull'etichetta, le misure da adottare per garantire la veridicità delle

informazioni e il sistema di controllo che sarà applicato in tutte le fasi della produzione e della vendita. L'art. 16 indica dettagliatamente le informazioni che possono figurare sull'etichetta. Inoltre il Titolo II contiene le sanzioni applicabili ad un operatore che trasgredisca le norme sull'etichettatura.

11. In merito al contenuto del regolamento, il Consiglio, parte convenuta, non ha contestato quanto esposto dalla Commissione.

12. Le opinioni delle parti divergono tuttavia largamente in relazione alle finalità del regolamento.

13. La Commissione riconosce che il regolamento riguarda prodotti i quali sono menzionati nell'allegato II del Trattato e rientrano nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato<sup>5</sup>. Ciò non implica necessariamente, a suo parere, che il regolamento persegua in via principale uno scopo di politica agricola.

14. In particolare il primo ed il terzo 'considerando' del regolamento permetterebbero di individuare il vero scopo del

4 — V. primo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

regolamento. La malattia ESB ha creato inquietudini nella popolazione, che temeva che il consumo di carne bovina potesse essere pericoloso per la salute umana. Sarebbe quindi stato necessario adottare provvedimenti che garantissero ai consumatori un elevato livello di protezione della salute.

15. Solo su questo sfondo della crisi causata dall'ESB risulterebbe evidente il vero e fondamentale motivo che ha condotto all'adozione del regolamento impugnato, vale a dire la tutela della salute umana. Di certo, da un punto di vista generale, si potrebbe immaginare l'etichettatura della carne bovina anche senza un collegamento con la tutela della salute. Tuttavia, nella fattispecie, i provvedimenti adottati mirerebbero unicamente a fornire al consumatore informazioni sull'origine del prodotto nonché su talune caratteristiche dello stesso o condizioni di produzione. Queste sarebbero però proprio quelle informazioni che dovrebbero garantire al consumatore che il prodotto che egli intende acquistare non presenta alcun rischio per la salute.

16. I provvedimenti contemplati dal regolamento per rintracciare l'origine dei bovini sarebbero stati adottati nella specifica prospettiva della lotta contro l'ESB, cosa che spiegherebbe perché essi si applichino soltanto ai bovini. Tali provvedimenti consentirebbero non soltanto di identificare i singoli animali, ma altresì di localizzare le mandrie e le aziende da cui provengono. Ciò non solo permetterebbe di conoscere meglio la malattia, ma rappresenterebbe anche il miglior sistema di lotta contro la stessa.

17. Secondo la Commissione, se si considera il contesto nel quale è stato adottato il regolamento controverso, si deve constatare che per l'adozione di tale atto non è stato determinante il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, bensì il bisogno di proteggere la salute umana.

18. La Commissione conclude pertanto che la base giuridica corretta del regolamento avrebbe dovuto essere l'art. 100 A del Trattato.

19. Con le sue due proposte di regolamento originarie la Commissione si sarebbe conformata alla giurisprudenza della Corte. In un primo momento, essa sarebbe partita dall'idea che si trattava di un regolamento relativo a prodotti menzionati nell'allegato II del Trattato, pur considerando che, nel perseguire gli scopi della politica agricola comune, non si può prescindere dalle esigenze di interesse generale, fra cui spicca la tutela della salute. Per questo motivo essa avrebbe dapprima scelto l'art. 43 come base giuridica delle sue proposte. Dopo più approfondita riflessione, essa sarebbe però giunta alla conclusione che la crisi dell'ESB richiedeva speciali misure, dirette in particolare e prima di tutto alla protezione della salute dei consumatori. Per tale ragione, avrebbe infine indicato come base giuridica delle sue proposte l'art. 100 A del Trattato.

20. D'altra parte, la Commissione evoca, nel contesto dell'art. 100 A, l'idea che

ispira l'art. 129 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 152 CE), secondo cui, in materia di tutela della salute, il Parlamento deve essere associato all'adozione di provvedimenti ponendo in essere la procedura di cui all'art. 189 B (codecisione). Costituirebbe un'anomalia del Trattato escludere dalle disposizioni relative alla codecisione atti giuridici che hanno direttamente come scopo la protezione della salute, solo perché sono contenuti in una normativa concernente i prodotti agricoli. Nella fattispecie, occorrerebbe in particolare considerare che lo scopo principale del regolamento impugnato attiene alla tutela della salute umana, mentre l'intento di disciplinare la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli ne rappresenta soltanto uno scopo secondario. Per queste ragioni si sarebbe dovuto scegliere come base giuridica non già l'art. 43, bensì l'art. 100 A del Trattato.

21. In subordine, la Commissione sostiene che come base giuridica del regolamento si sarebbe perlomeno dovuto indicare, accanto all'art. 37, anche l'art. 95.

22. La Commissione è inoltre del parere che, ove il regolamento n. 820/97 fosse annullato, la Corte dovrebbe però dichiarare definitivi i suoi effetti conformemente all'art. 174, secondo comma del Trattato CE (divenuto art. 231 CE). Il meccanismo normativo predisposto dal regolamento rappresenterebbe una tappa importante nella lotta contro l'ESB; in particolare, la Commissione avrebbe già adottato, sulla base di questo regolamento, modalità

di applicazione che dovrebbero anch'esse rimanere in vigore.

23. Il 22 luglio 1997 la Commissione ha perciò proposto ricorso contro il Consiglio dell'Unione europea chiedendo alla Corte di:

- 1) annullare il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine;
- 2) mantenere gli effetti del regolamento annullato fino all'entrata in vigore di una nuova regolamentazione in materia adottata dal legislatore comunitario su una base giuridica appropriata;
- 3) condannare il Consiglio alle spese.

24. Il Parlamento che è intervenuto nella lite a sostegno delle conclusioni della Commissione ritiene, esso pure, che lo scopo principale del regolamento sia la tutela della salute umana. Per meglio comprendere un atto, occorre — a suo parere — tener conto non solo del suo contenuto e delle sue finalità, ma anche del contesto fattuale e politico. Sullo sfondo

della crisi dell'ESB il regolamento perseguirebbe due obiettivi sostanziali: da una parte, occorrerebbe proteggere la salute umana dai rischi legati all'ESB; dall'altra, si dovrebbe informare meglio il consumatore sull'origine e sulla qualità delle carni bovine. Per queste ragioni il legislatore avrebbe deciso di realizzare un'ampia trasparenza in relazione all'allevamento dei bovini nonché alla produzione ed alla commercializzazione delle carni bovine. Lo scopo principale, se non l'unico, sarebbe stato quello di creare una catena completa che permettesse al consumatore di ricostruire tutti i singoli passaggi dall'origine al consumo. Gli strumenti previsti a tal fine sarebbero stati l'identificazione e la registrazione dei bovini nonché l'etichettatura delle carni bovine.

25. Per il Parlamento non esiste nella fattispecie alcuna differenza rispetto alle normative che riguardano l'etichettatura di prodotti alimentari in generale, le quali devono trovare la loro base giuridica nell'art. 100 A e non già nell'art. 43 del Trattato. La giurisprudenza si sarebbe finora occupata soltanto di atti che avevano come scopo principale lo smercio dei prodotti agricoli nel mercato interno e che miravano solo in via subordinata a proteggere la salute. Ciò non varrebbe tuttavia per il presente caso, nel quale la finalità principale del regolamento sarebbe la tutela della salute umana.

26. Risulterebbe anche dal Trattato stesso che il Parlamento deve essere associato al procedimento legislativo di cui

all'art. 189 B, nel settore della tutela della salute. Per le ragioni sopra esposte, l'art. 100 A sarebbe stato la base giuridica corretta per il regolamento impugnato.

27. Il Parlamento fa valere anch'esso, in via subordinata, che sarebbe perlomeno stato necessario assumere come base giuridica entrambi gli articoli in questione: l'art. 43 e l'art. 100 A. Il regolamento non avrebbe infatti inteso limitarsi a ristabilizzare il mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, ma avrebbe anche, quantomeno, mirato a far riemergere la fiducia dei consumatori in questi prodotti.

28. Infine, anche il Parlamento ritiene che, in caso di annullamento dell'atto, gli effetti del regolamento debbano essere salvaguardati.

29. Il Consiglio chiede che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

30. A suo parere, il contesto in cui un atto viene adottato, pur potendo esser preso in considerazione per comprenderne la portata, non è tuttavia determinante per la scelta della base giuridica, tale scelta dovendo fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale,

che, secondo la giurisprudenza della Corte, sono il contenuto e lo scopo dell'atto.

31. Le opinioni delle parti non divergono per quanto riguarda il contenuto del regolamento.

32. Con riferimento alla finalità dell'atto, invece, il Consiglio ritiene che il regolamento non miri in via principale alla protezione della salute umana. Esso richiama, in proposito, il primo 'considerando' del regolamento, che è del seguente tenore:

«(...) il mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni è stato destabilizzato dalla crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina; (...) è perciò necessario ripristinare la stabilità del mercato; (...) questo obiettivo può essere realizzato nel modo più efficace migliorando la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione dei prodotti in questione, in particolare per quanto attiene alla rintracciabilità».

33. Secondo il Consiglio, una simile trasparenza può far risorgere la fiducia del consumatore tanto nel mercato quanto nei prodotti, permettendo così di ripristinare la stabilità del mercato, entrato in crisi a causa dell'ESB.

34. A tal fine sarebbe stato determinante instaurare, nello stadio della produzione, un sistema efficiente di identificazione e di registrazione nonché, nello stadio della commercializzazione, un sistema comunitario di etichettatura imperniato su criteri obiettivi<sup>6</sup>.

35. Il Consiglio aggiunge che, accanto allo scopo principale del regolamento, che è quello di stabilizzare il mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, si è tenuto pure conto di talune esigenze di interesse generale, quali la tutela della salute degli uomini e degli animali<sup>7</sup>.

36. La protezione della salute umana ed animale sarebbe tuttavia soltanto una finalità accessoria del regolamento, il quale disciplina altresì il commercio intracomunitario di animali vivi in quanto gli animali destinati a questo commercio devono essere identificati e registrati conformemente alle norme comunitarie. L'identificazione e la registrazione dovrebbero permettere di risalire all'azienda, al centro o all'organismo da cui gli animali provengono o per il quale sono passati<sup>8</sup>. L'identificazione individuale di certi tipi di animali da allevamento, nella fattispecie dei bovini, consentirebbe inoltre un'ordinata gestione di

6 — V. secondo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

7 — V. terzo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

8 — V. quinto 'considerando' del regolamento n. 820/97.

taluni regimi di aiuti comunitari a favore dell'agricoltura<sup>9</sup>.

37. Con riferimento all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, questo sistema mette semplicemente a disposizione del consumatore talune informazioni in vista di un acquisto che per lui è importante, ma non gli garantisce che la carne posta in vendita non rappresenti alcun pericolo per la sua salute. Queste garanzie sarebbero offerte al consumatore da altre misure, di natura veterinaria, a ciò destinate.

38. Le disposizioni che permettono di risalire all'origine degli animali non sarebbero, dal canto loro, state emanate esclusivamente ai fini della lotta contro l'ESB. Certo, sarebbe attualmente possibile ripercorrere tutto il cammino di un animale dall'allevamento fino al macello, ma, dal punto di vista della tutela della salute umana, ciò non costituirebbe una misura sufficiente per sconfiggere l'ESB.

39. Il Consiglio osserva ancora che la direttiva 92/102, finora applicabile all'identificazione e alla registrazione dei bovini, non si è mostrata all'atto pratico pienamente soddisfacente per quanto riguarda questi animali ed ha dovuto essere emendata. Così è stata emanata, anche allo scopo di ampliare le disposizioni della suddetta direttiva, il regolamento impugnato, che si applica specificamente ai bovini<sup>10</sup>. La direttiva sarebbe stata ema-

nata, essa pure, sulla base dell'art. 37 del Trattato, senza che la scelta di questo fondamento giuridico venisse in seguito contestata.

40. L'adozione delle norme concernenti l'identificazione e la registrazione dei bovini sarebbe stata altresì giustificata dal fatto che la possibilità così creata di risalire con maggior sicurezza all'origine dei bovini costituirebbe una fonte di informazioni indispensabile per l'etichettatura della carne bovina.

41. Inoltre, la protezione della salute degli animali sarebbe collegata in modo abbastanza stretto con lo smercio del prodotto. Se gli animali soddisfano le condizioni che sono loro fissate ai fini della tutela della salute, sarà possibile, in definitiva, recuperare e conservare più facilmente la fiducia dei consumatori, con una conseguente stabilizzazione del mercato. La circostanza che il regolamento si applichi soltanto ai bovini ed alle carni bovine, trascurando maiali, pecore, capre e le loro carni, non dipende da una maggiore presa in considerazione delle esigenze della salute nel primo caso, ma piuttosto dal semplice fatto che il mercato delle carni bovine aveva subito, a causa della malattia della mucca pazza, una crisi così grave da rendere necessaria l'immediata azione di provvedimenti di stabilizzazione.

42. Passando poi alla scelta della base giuridica, il Consiglio sostiene che essa deve venire effettuata, in ultima analisi,

9 — V. settimo e undicesimo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

10 — V. nono 'considerando' del regolamento n. 820/97.

alla sola luce degli scopi e del contenuto degli atti da emanare. Trattandosi, nel presente caso, della fabbricazione e dello smercio di prodotti menzionati nell'allegato II del Trattato, nonché del perseguimento di scopi sostanziali della politica agricola comune, era giusto fondare il regolamento impugnato sull'art. 43 del Trattato.

43. Le tesi sostenute dalla Commissione e dal Parlamento porterebbero, in fin dei conti, a svuotare il campo di applicazione dell'art. 43, giacché qualsiasi atto che si proponesse altresì di tutelare la salute umana dovrebbe allora fondarsi del pari sull'art. 100 del Trattato CE (diventato art. 94 CE) o sull'art. 100 A del Trattato CE. Secondo il Consiglio però, si tiene già conto di esigenze di interesse generale, quali la protezione dei consumatori o la tutela della salute umana ed animale, anche quando si sceglie come base giuridica di un atto l'art. 43, in quanto nel perseguire gli scopi della politica agricola comune non si può prescindere da quegli interessi generali che rilevano ai termini dell'art. 129, n. 1, primo comma, del Trattato e che sono stati elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

44. Il regolamento mira inoltre a realizzare l'obiettivo indicato nell'art. 39 del Trattato CE (diventato art. 33 CE), cioè la stabilizzazione del mercato. D'altronde, le misure contemplate dal regolamento sarebbero quelle menzionate nell'art. 2 del regolamento n. 805/68<sup>11</sup>. Grazie a tale disciplina si possono adottare, nell'ambito dell'orga-

nizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina, misure volte a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione nonché ad un miglioramento della qualità. Proprio quest'ultimo obiettivo avrebbe perseguito il Consiglio nell'emanare il regolamento, allo scopo di influenzare positivamente il mercato. Poiché anche gli interessi generali sono un componente della politica agricola, la quale deve a sua volta inserirsi nel contesto economico generale, il ragionamento svolto dalla Commissione e dal Parlamento avrebbe per conseguenza che l'art. 43 del Trattato, che costituisce una *lex specialis*, nella scelta della base giuridica di un atto sarebbe scartato a favore dell'art. 100 A, ogni volta che l'emanazione di un atto avesse direttamente o indirettamente a che fare con la crisi dell'ESB, poiché ci si troverebbe sempre di fronte all'obiettivo della tutela della salute. Ciò porterebbe a ridurre in modo considerevole la portata degli obiettivi della politica agricola comune enunciati all'art. 39 del Trattato.

45. Il Consiglio desume che, se si considerano i criteri decisivi per la scelta della base giuridica delle disposizioni da adottare — contenuto e finalità —, il suo modo di procedere nel presente caso deve essere considerato giusto e legittimo.

46. Per quanto riguarda l'argomento con cui la Commissione ed il Parlamento hanno proposto, in subordine, di assumere con-

11 — Regolamento recante organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (già citato alla nota 5).

giuntamente come base giuridica corretta l'art. 43 e l'art. 100 A del Trattato, il Consiglio ritiene che ciò sarebbe possibile soltanto se l'atto di cui trattasi perseguisse simultaneamente due distinti obiettivi di pari valore. Nella fattispecie tuttavia ciò non si verifica affatto, poiché lo scopo principale del regolamento è quello di ripristinare la stabilità del mercato dei bovini e delle carni bovine compromessa dalla crisi dell'ESB. Gli altri scopi ulteriormente menzionati nel preambolo del regolamento sarebbero soltanto obiettivi sussidiari, che non potrebbero perciò avere alcuna rilevanza per la scelta della base giuridica.

### Nel merito

47. Secondo una giurisprudenza costante, la base giuridica di un atto deve essere scelta con riferimento ad elementi oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale<sup>12</sup>.

### *Il contenuto del regolamento*

48. Il regolamento è diviso in due parti: il Titolo I prevede che gli Stati membri

istituiscano un sistema per l'identificazione e la registrazione dei bovini; il Titolo II contiene norme relative all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

49. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento, il sistema di identificazione e di registrazione dei bovini comprende i seguenti elementi:

- marchi auricolari per l'identificazione dei singoli animali;
- basi di dati informatizzate;
- passaporti per gli animali;
- registri individuali tenuti presso ciascuna azienda.

La Commissione e l'autorità competente dello Stato membro di cui trattasi, nonché tutti gli interessati, ivi comprese le corrispondenti associazioni di consumatori, hanno accesso a tutte le informazioni. L'art. 4 precisa poi quali animali debbano essere identificati mediante il marchio auri-

12 — Sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 11), 23 febbraio 1988, causa 131/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 905, punto 29), e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punto 14).

colare e quali caratteristiche debba avere tale marchio. L'art. 5 stabilisce quali informazioni debba contenere la base di dati informatizzata. Le prescrizioni relative ai passaporti per gli animali ed ai registri sono contenute negli artt. 6 e 7. In base all'art. 7, n. 3, i detentori di bovini devono fornire all'autorità competente, su richiesta, tutte le nozioni relative all'origine, all'identificazione e, se del caso, alla destinazione degli animali di cui sono stati proprietari o che hanno tenuto, trasportato, commercializzato o macellato.

50. Le norme citate contengono dunque sostanzialmente prescrizioni materiali e tecniche concernenti i meccanismi di controllo. Esse regolano le modalità d'identificazione e di registrazione dei bovini negli Stati membri, instaurando un controllo presso il detentore degli animali già nella fase dell'allevamento.

51. La seconda parte del regolamento disciplina l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. L'art. 19 istituisce un sistema obbligatorio di etichettatura delle carni bovine applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 2000. Le disposizioni del Titolo II si applicano inoltre a qualsiasi operatore commerciale che intenda etichettare le carni bovine nel punto di vendita, in modo

da fornire informazioni circa l'origine, talune caratteristiche o condizioni di produzione delle carni etichettate o dell'animale da cui sono tratte<sup>13</sup>.

52. Inoltre, ai sensi dell'art. 14, ciascun operatore deve sottoporre per approvazione un disciplinare all'autorità competente di ogni Stato membro in cui ha luogo la produzione o la vendita delle carni bovine in questione. Lo stesso articolo stabilisce, poi, dettagliatamente quali indicazioni il disciplinare deve contenere, in particolare le informazioni che devono figurare sull'etichettatura nonché le misure di controllo ed infine le sanzioni da applicare in caso di inosservanza del disciplinare. L'art. 15 del regolamento contiene disposizioni per il caso in cui le carni bovine siano prodotte completamente o in parte in un paese terzo.

53. Per quanto riguarda l'etichetta stessa, l'art. 16 del regolamento stabilisce le informazioni che essa può contenere: luogo di nascita, luogo di ingrasso e luogo di macellazione, numero di identificazione e sesso dell'animale, metodi di ingrasso o di alimentazione, informazioni sulla macellazione, nonché qualsiasi altra informazione che l'operatore interessato intenda indicare e che sia stata approvata dall'autorità competente.

54. Questa parte del regolamento prevede inoltre possibili sanzioni in caso di inosser-

13 — Art. 12, n. 1, del regolamento n. 820/97.

vanza delle prescrizioni contenute nei singoli articoli.

55. Le disposizioni sopra menzionate riguardano quindi anch'esse, in sostanza, i requisiti materiali e tecnici in tema di etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. Pur rivolgendosi anche al produttore, esse gravitano tuttavia principalmente sulla fase dello smercio del prodotto. Il criterio di collegamento per l'etichettatura delle carni bovine è fornito dal luogo di vendita (art. 12, n. 1, del regolamento).

56. Del resto, poiché le parti concordano sul contenuto del regolamento, appare inutile soffermarsi più a lungo su questo punto.

### *Scopo del regolamento*

57. La tesi della Commissione e del Parlamento può essere sintetizzata osservando che, a loro parere, la finalità principale, se non unica, del regolamento è quella di garantire, al livello più elevato possibile, la salute umana. Il Consiglio controbatte questo punto di vista sostenendo che il regolamento mira principalmente a ripristinare la stabilità del mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, sconvolto dalla crisi della « mucca pazza ».

58. E' possibile sostanzialmente definire gli scopi del regolamento alla luce delle sue singole disposizioni nonché alla luce dei 'considerando' che figurano nel suo preambolo.

59. Se ne deduce che il regolamento intende migliorare la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine, in particolare per quanto attiene alla rintracciabilità. Ciò dovrebbe permettere di ripristinare la stabilità del mercato destabilizzato dalla crisi dell'ESB<sup>14</sup>.

60. Per ottenere una simile trasparenza è indispensabile istituire un sistema più efficace di identificazione e di registrazione dei bovini nella fase della produzione<sup>15</sup>. In tal modo saranno parimenti soddisfatte talune esigenze di interesse generale, quali la tutela della sanità pubblica e della salute degli animali<sup>16</sup>. In conclusione, si spera che in tal modo i consumatori saranno incoraggiati ad aver maggiore fiducia nella qualità delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine<sup>17</sup>.

14 — V. primo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

15 — V. secondo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

16 — V. terzo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

17 — V. quarto 'considerando' del regolamento n. 820/97.

61. Tuttavia il regolamento mira anche alla corretta gestione di alcuni regimi di aiuto comunitari nel settore agricolo, per i quali è necessario, con riferimento ad alcuni tipi di gestione, identificare i singoli capi<sup>18</sup>.

62. L'introduzione del sistema di identificazione e di registrazione dei bovini serve inoltre a rintracciare in modo agevole ed affidabile l'origine dei bovini. Le norme precedentemente in vigore non si sono dimostrate pienamente soddisfacenti proprio in occasione della crisi dell'ESB e devono perciò essere migliorate<sup>19</sup> (cosa che fu fatta con l'adozione del regolamento impugnato).

63. Inoltre, occorre creare un sistema efficace di etichettatura, che consenta di risalire in ogni caso dalle carni bovine etichettate all'animale o agli animali d'origine<sup>20</sup>.

64. Per garantire un funzionamento affidabile del sistema, era opportuno prevedere sanzioni adeguate in caso di inosservanza delle disposizioni del regolamento<sup>21</sup>.

65. Sulla base di quanto finora esposto, si deve condividere il ragionamento del Consiglio laddove afferma che il regolamento riguarda la produzione e la commercializzazione di merci menzionate nell'allegato II del Trattato. Occorre pure riconoscere che il regolamento mira a realizzare gli obiettivi della politica agricola comune enunciati all'art. 39, n. 1, del Trattato, ed in particolare ad accrescere la produttività dell'agricoltura ed a stabilizzare i mercati.

66. Ci si può tuttavia domandare se questo sia lo scopo unico e determinante del regolamento.

67. Secondo la Commissione ed il Parlamento si dovrebbe tener conto, per individuare lo scopo principale di un atto, anche delle circostanze fattuali e politiche che ne hanno determinato l'adozione.

68. A questo punto è però necessario di nuovo richiamarsi alla consolidata giurisprudenza della Corte, secondo cui la scelta della base giuridica di un atto deve essere effettuata esclusivamente in funzione di criteri obiettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale. La Corte ha menzionato, a questo riguardo, specialmente il conte-

18 — V. settimo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

19 — V. nono ed undicesimo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

20 — V. ventitreesimo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

21 — V. ventiseiesimo e ventisettesimo 'considerando' del regolamento n. 820/97.

nuto e lo scopo dell'atto emanato<sup>22</sup>, che rivestono particolare importanza.

retta debba avvenire prescindendo totalmente dal contesto in cui l'atto è stato emanato.

69. Ciò non impedisce comunque, in linea di principio, di tener conto, per la determinazione della base giuridica, anche di altri criteri, purché obiettivi e suscettibili di controllo giurisdizionale.

70. E' più che dubbio che circostanze di fatto e considerazioni politiche, di cui si sia tenuto conto per emanare un atto, possano essere valutate, per individuare lo scopo dell'atto, alla stessa stregua del suo contenuto e dei suoi obiettivi. Precisamente i fattori politici sono oggetto di apprezzamenti piuttosto soggettivi, che possono variare secondo le opinioni e le necessità politiche in modo così notevole da non poter essere ritenuti, per ragioni di coerenza e per motivi di certezza del diritto, un criterio determinante per la definizione della base giuridica di un atto.

72. Nella fattispecie, il Consiglio non contesta lo sfondo di fatto, cioè la crisi dell'ESB, anzi afferma che l'emanazione dell'atto impugnato è stata resa necessaria proprio da questa crisi. Aggiunge tuttavia che il provvedimento non è stato adottato al fine specifico di garantire, in primo luogo, un più elevato livello di protezione della salute umana, bensì piuttosto perché occorre rafforzare, mediante misure di stabilizzazione, il mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, che si trovava in serie difficoltà. Uno dei mezzi per raggiungere questo scopo sarebbe stato quello di ristabilire e rafforzare, con la registrazione e l'etichettatura, la fiducia dei consumatori nei prodotti in questione.

73. La Commissione ed il Parlamento considerano invece, tenendo conto della crisi dell'ESB, che lo scopo principale del regolamento era la tutela della salute umana e animale.

71. Con questo non si vuol però dire che l'individuazione della base giuridica cor-

74. Come risulta espressamente dal suo terzo 'considerando', il regolamento mira a tutelare esigenze di interesse generale, in particolare la protezione della salute umana e animale.

22 — Sentenze 16 novembre 1989, causa C-131/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3743, punto 7), 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 10), e 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-2405, punto 12).

75. La Corte ha però anche costantemente ribadito che il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri<sup>23</sup>.

76. Il corrispondente scopo del regolamento, quale è enunciato nel terzo 'considerando', è perciò conforme a ciò che è stabilito anche dall'art. 129, n. 1, del Trattato CE e che appare confermato da una giurisprudenza costante.

77. Ma la sola presa in considerazione delle esigenze di interesse generale non implica ancora automaticamente che queste già costituiscano lo scopo principale dell'atto emanato.

78. Il fatto che vengano comunque disciplinate la fabbricazione e la commercializzazione di prodotti agricoli al fine di stabilizzare il mercato comporta, in un primo momento, che l'art. 100 A del Trat-

tato non può costituire l'unica base giuridica del regolamento impugnato.

79. Ci si deve tuttavia domandare se il regolamento impugnato non avrebbe dovuto indicare come base giuridica entrambe le disposizioni in discussione: l'art. 43 e l'art. 100 A.

80. Tale sarebbe il caso della fattispecie, fra l'altro, se nell'insieme del regolamento si potessero distinguere in parallelo due contenuti e due scopi sostanzialmente diversi.

81. Se cominciamo coll'osservare l'iter di formazione ed il contenuto del regolamento, dobbiamo constatare che uno stesso atto disciplina insieme due materie distinte e differenti. Da un lato, si regola in dettaglio il sistema di identificazione e di registrazione dei bovini; dall'altro si instaura un sistema di etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. Queste materie si situano già dall'inizio a livelli differenti (produzione e vendita, rispettivamente). Esse occupano lo stesso rango, cosicché possono presentare delle differenze anche con riferimento alle rispettive finalità.

82. Le norme concernenti l'identificazione e la registrazione dei bovini, che si applicano nella fase della produzione, permettono di constatare, sulla base di quanto si è

23 — Ordinanza 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-3903, punto 63) e sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265, punto 120).

detto, che si tratta principalmente di norme sulla produzione, che mirano in primo luogo a stabilizzare il mercato dei prodotti in questione. Grazie alle regole previste per l'identificazione si deve poter risalire in modo rapido ed affidabile all'origine delle bestie (anche per l'allevatore). Si rende così possibile, anzitutto, un controllo efficace dell'origine degli animali allo stadio della produzione da parte della Commissione e delle autorità competenti dei singoli Stati membri. Lo scopo della stabilizzazione del mercato prevale quindi sulla preoccupazione di tutelare i consumatori, che in questa fase non traggono ancora alcun vantaggio diretto dall'identificazione e dalla registrazione dei bovini.

83. Per quanto riguarda questa parte del regolamento occorre perciò constatare che per la scelta della base giuridica non era necessario prendere in considerazione, accanto all'art. 43, anche l'art. 100 A del Trattato.

84. Il discorso è però un po' diverso per la seconda parte del regolamento, cioè per l'etichettatura delle carni bovine.

85. Occorre preliminarmente constatare che si tratta di una parte completamente autonoma del regolamento. Le norme del Titolo II (Etichettatura) potrebbero esistere

anche se mancasse il Titolo I (Identificazione e registrazione). In effetti, in un primo tempo, la Commissione ed il Parlamento non avevano sollevato obiezioni all'idea che questa parte costituisse l'oggetto di un distinto regolamento. Le disposizioni in tema di etichettatura assumono rilevanza (solo) nella fase della vendita e solo in questa fase interessano gli operatori commerciali.

86. Ora, se un regolamento disciplina due materie diverse, da considerare distintamente, che coesistono l'una a fianco dell'altra, sembra logico esaminare se le due parti del regolamento perseguano gli stessi scopi o se ci si trovi in presenza di finalità diverse. In quest'ultimo caso, prendendo in esame il regolamento nel suo complesso, non si potrebbe più far ricorso alla classica gerarchia degli scopi (scopo principale e scopo accessorio), in quanto tale distinzione ha un senso quando unica è la materia da disciplinare. Una seconda materia autonoma non può essere subordinata ad un'altra per il solo fatto di essere disciplinata insieme con quest'ultima. In particolare, il collegamento di due materie autonome non deve (poter) far sì che uno scopo autonomo (e distinto) diventi accessorio per il solo fatto di essere stato collegato ad un altro obiettivo importante. La suddivisione fra scopo principale e scopo accessorio diventa irrilevante ove ci sia il rischio — anche se non voluto — di subordinare uno scopo all'altro solo in conseguenza del collegamento operato fra materie diverse. Si potrebbe allora immaginare il caso — beninteso puramente teorico per quanto consta alla Corte — che attraverso un collegamento « sapientemente

dosato» possano nascondersi altre basi giuridiche, che entrerebbero in gioco se si procedesse ad un esame distinto, ed eludere in tal modo le disposizioni pertinenti in materia di procedura e di partecipazione.

a questo sistema, che, in una prima fase, è facoltativo, ma che dal 1° gennaio 2000 diventerà obbligatorio, il consumatore può disporre delle informazioni di cui ha bisogno per decidere un acquisto. Indubbiamente, ciò si ripercuote anche sui mercati, nel senso che una domanda accresciuta può condurre ad una stabilizzazione dei mercati, ma il punto di riferimento scelto per il regolamento è la libertà di decisione del consumatore.

87. E' quindi del tutto logico esaminare, in presenza di un atto che disciplini due distinte materie, se esista una simile equivalenza degli scopi perseguiti. Tale esame appare superfluo solo quando è evidente che uno degli scopi è meno importante dell'altro e diventa quindi accessorio.

88. Se si considerano gli scopi del Titolo II del regolamento, risulta chiaro che tali scopi riguardano la commercializzazione delle carni bovine in quanto tale.

91. Non si può certo fornire al consumatore una garanzia assoluta circa la qualità sanitaria della carne bovina — una garanzia del 100% sarebbe del resto impossibile da fornire — ma gli si può consentire, grazie ai criteri determinanti che risultano dall'etichettatura, di stabilire se l'acquisto della carne rappresenti per lui un rischio accettabile o no.

89. L'etichettatura intende far sì che si possa costruire in ogni caso un collegamento fra la carne bovina etichettata e l'animale o gli animali da cui essa proviene.

92. Poiché ciò ha per oggetto e per effetto di meglio informare il consumatore in merito al prodotto che intende acquistare, l'informazione del consumatore si presenta — per questa parte del regolamento — come scopo determinante del Titolo II.

90. Si tratta però di informazioni che in sostanza profittano al consumatore. Grazie

93. Il secondo scopo, cioè la stabilizzazione dei mercati, rimane dunque in ombra rispetto al primo — sempre per quanto riguarda questa parte del regolamento.

94. Ne risulta però che lo scopo principale (distinto) di questa parte del regolamento non coincide con quello perseguito dal Titolo I. Considerando quanto si è già detto (v. paragrafo 86) esistono quindi, per due distinte materie, due scopi distinti, che sono tuttavia stati incorporati in un solo regolamento. Con riferimento al problema della scelta di una corretta base giuridica se ne deve tuttavia desumere che, nell'emanare il regolamento, si sarebbe dovuto tener conto del (pari) peso di questi scopi, senza subordinare l'uno di essi all'altro.

95. Di conseguenza, si sarebbe dovuto tener conto tanto dell'art. 37 quanto dell'art. 100 A del Trattato come base giuridica del regolamento impugnato. Occorre dunque accogliere le conclusioni prospettate in subordine dalla Commissione e dal Parlamento.

96. Il regolamento impugnato deve dunque essere annullato perché è stato emanato sulla base dell'art. 43 e non anche dell'art. 100 A.

97. Le parti hanno proposto, per il caso di annullamento dell'atto, di considerare come definitivi ai sensi dell'art. 174, secondo comma, del Trattato gli effetti del regolamento, in quanto nel loro complesso apparivano necessari. La proposta va accolta, giacché l'atto impugnato rappresenta uno strumento efficace per lottare contro la crisi provocata dall'ESB e per fornire al consumatore la maggior quantità possibile di informazioni. In particolare essa va accolta per motivi di certezza del diritto visto che la Commissione ha già adottato numerose disposizioni di esecuzione del regolamento.

#### Spese

98. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è fatta richiesta. La Commissione ha chiesto che il Consiglio sia condannato alle spese. Poiché il Consiglio è rimasto soccombente nei suoi argomenti ed il regolamento nel suo complesso deve essere annullato, il Consiglio deve sopportare le spese del giudizio. Anche se solo le conclusioni presentate in subordine dalla Commissione risultano fondate, non vi è alcuno specifico motivo per ripartire diversamente le spese. Il Parlamento, in quanto parte interveniente, sopporterà le proprie spese, come previsto dall'art. 69, n. 1.

## Conclusioni

99. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, propongo di decidere come segue:

- 1) Il regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, sulla creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, è dichiarato nullo.
- 2) Gli effetti del regolamento dichiarato nullo vengono mantenuti fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento emanato dal legislatore comunitario su una base giuridica appropriata.
- 3) Il Consiglio sopporterà le spese del giudizio.
- 4) Il Parlamento sopporterà le proprie spese.