SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
14 giugno 1988 *

Nel procedimento 29/87,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Østre Landsret di Copenaghen nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Dansk Denkavit ApS

e

Ministero danese dell'agricoltura,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 70/524 relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU L 270, pag. 1), emendata dalla direttiva del Consiglio 28 aprile 1973, 73/103 (GU L 124, pag. 17), poi dalla seconda direttiva di modifica del Consiglio 28 aprile 1975, 75/296 (GU L 124, pag. 29),

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, K. Bahlmann e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore

considerate le osservazioni presentate

— per l'attrice nella causa principale, dall'avv. Karen Dyekjaer-Hansen, del foro di Copenaghen;

* Lingua processuale: il danese.

— per il governo danese e per la convenuta nella causa principale, dal sig. Jorgen Molde e dall'avv. Gregers Larsen, del foro di Copenaghen;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Richard Wainwright e Jens Christoffersen, agenti;

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale del 9 dicembre 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza dell'8 marzo 1988,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 30 gennaio 1987, pervenuta il 2 febbraio successivo, l'Østre Landsret ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, diverse questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, 70/524, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU L 270, pag. 1), quale modificata dalle direttive del Consiglio 28 aprile 1973, 73/103 (GU L 124, pag. 17) e 28 aprile 1975, 75/296 (GU L 124, pag. 29) nonché degli artt. 9, 30, 36 e 95 del trattato CEE al fine di valutare la compatibilità con il diritto comunitario di talune disposizioni del diritto danese relative al commercio e all'importazione di alimenti composti per animali contenenti antibiotici e altri additivi.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il Ministero danese dell'agricoltura e la società Dansk Denkavit Aps (in prosieguo: « Denkavit »), che fa parte dello stesso gruppo di un'impresa olandese che produce alimenti composti per animali contenenti additivi e che dal 1981 importa in Danimarca i suddetti alimenti.

3 Risulta dagli atti che la Denkavit, in occasione dell'importazione in Danimarca di alimenti per animali, si conforma alle pertinenti disposizioni del diritto danese, in particolare all'obbligo di registrare gli additivi utilizzati, di indicare il numero di registrazione sull'imballaggio e di ottenere un'autorizzazione preliminare dal Ministero dell'agricoltura. Ritenendo tuttavia che la direttiva 70/524, quale modificata dalle direttive 73/103 e 75/296, contemplasse un'armonizzazione comunitaria tale da togliere agli Stati membri ogni possibilità di aggiungere obblighi nazionali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla direttiva, essa proponeva dinanzi all'Østre Landsret, nel settembre 1981, un ricorso contro le precitate disposizioni danesi di cui essa contesta la legittimità. Essa reclamava pure, nel corso del giudizio, il rimborso degli importi versati come tassa annuale di autorizzazione.

4 L'Østre Landsret, ritenendo necessaria, ai fini della soluzione della controversia, un'interpretazione della direttiva 70/524, quale modificata anteriormente all'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984, 84/587 (GU L 319, pag. 13), ha sospeso il giudizio sottoponendo alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se la direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (70/524/CEE), con gli emendamenti effettuati prima dell'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 (84/587/CEE), avesse effettuato una tale armonizzazione che gli Stati membri, per quanto riguarda l'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi, non potessero assolutamente invocare l'art. 36 del trattato CEE nell'ambito di provvedimenti nazionali intesi a garantire l'identificazione di additivi nonché la purezza di tali sostanze.

2) In caso di soluzione negativa della questione n. 1, se cionondimeno, l'armonizzazione effettuata prima della detta direttiva 84/587/CEE, in ordine alle prescrizioni relative all'imballaggio e all'etichettatura degli alimenti per animali fosse tale che l'art. 36 non potesse assolutamente essere invocato nell'ambito di una disciplina nazionale in base alla quale fosse obbligatorio indicare sugli imballaggi l'autorizzazione da parte di un'autorità nazionale, con un determinato numero di registrazione, del prodotto usato come additivo.

3) Se l'art. 30 del trattato CEE si debba interpretare nel senso che esso vieta una disposizione nazionale con la quale uno Stato membro prescrive che l'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti gli additivi nominati nella direttiva 74/524 può essere effettuata unicamente attraverso un'« autorizzazione », rilasciata una volta per tutte, (sotto forma di un documento così denominato, rilasciato a favore dell'impresa) *qualora* un'autorizzazione del tutto corrispondente sia prescritta per i produttori nazionali, *qualora* tali modalità costituiscano per le autorità la sola via per conoscere quali siano le imprese nelle quali si debbano effettuare i controlli a norma della detta direttiva, *qualora* le leggi non contengano apposite disposizioni per il rilascio o la revoca dell'autorizzazione e al riguardo si possa partire dal presupposto che la reiezione della domanda di autorizzazione o la revoca della stessa, a norma dei principi giuridici validi nell'ordinamento giuridico nazionale, può avvenire solo nel caso in cui le modalità connesse al processo di fabbricazione dei prodotti lo impongano per motivi imperiosi di sanità umana o animale, *qualora* l'autorizzazione amministrativa sia rilasciata in pratica entro poche settimane in seguito ad una domanda che deve contenere unicamente il nome e l'indirizzo dell'importatore e *qualora* l'autorizzazione, nella prassi amministrativa, non sia stata finora negata né revocata ad alcun importatore.

4) Se la direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (70/524/CEE), con gli emendamenti effettuati prima dell'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 (84/587/CEE), contemplasse un'armonizzazione tale da privare gli Stati membri della facoltà di invocare l'art. 36 del trattato CEE in relazione ad un provvedimento nazionale come quello descritto nella questione n. 3.

5) Se fosse compatibile col diritto comunitario, in particolare con gli artt. 9 e 95 del trattato CEE nonché con la predetta direttiva 74/524/CEE, che uno Stato membro riscuotesse una tassa annuale dalle imprese titolari dell'autorizzazione di cui trattasi nella questione n. 3, *qualora* la tassa fosse riscossa nella stessa misura nei confronti sia dei produttori nazionali che degli importatori e *qualora* l'importo totale così riscosso corrispondesse alle spese sostenute per il controllo dei campioni prelevati a norma della direttiva 70/524/CEE. »

5 Per una più ampia esposizione degli antefatti, delle norme di legge danesi di cui è causa nonché delle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte si rinvia alla relazione d'udienza. Tali elementi del fascicolo vengono riportati in prosieguo solo in quanto necessario alle deduzioni della Corte.

Sul grado di armonizzazione raggiunto dalla direttiva 70/524/CEE quanto all'identificazione e alla purezza degli additivi

6 Con la sua prima questione, il giudice nazionale intende sostanzialmente stabilire se la direttiva del Consiglio 23 novembre 1970 70/524, quale modificata anteriormente all'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 84/587, contemplasse un'armonizzazione tale da escludere la possibilità per gli Stati membri di far valere l'art. 36 del trattato per imporre, all'atto dell'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi, provvedimenti nazionali destinati a garantire l'identificazione e la purezza degli additivi di cui trattasi.

7 La Denkavit e la Commissione sostengono, in sostanza, che la direttiva 70/524 disciplina in maniera completa l'identificazione degli additivi nonché la purezza di tali sostanze negli alimenti per animali, così che tali alimenti possono circolare liberamente nella Comunità senza che gli Stati membri abbiano la possibilità di imporre provvedimenti di controllo sanitario non contemplati dalla direttiva stessa. Ne deriverebbe che le norme nazionali di cui trattasi nella causa principale non possono essere giustificate in forza dell'art. 36 del trattato.

8 Secondo il Ministero danese dell'agricoltura, la presenza di impurità negli additivi utilizzati nell'alimentazione degli animali è tale da comportare gravi rischi per la salute pubblica. Esso sostiene che né il testo né il contesto della direttiva 70/524 né alcun'altra disposizione comunitaria riguardano i provvedimenti necessari per la tutela della salute. Esso fa valere che solo con l'adozione della terza direttiva di modifica 84/587 è stata realizzata l'armonizzazione di tali provvedimenti. Spettava pertanto agli Stati membri, in epoca anteriore, adottare, in forza dell'art. 36 del trattato CEE, i provvedimenti necessari per garantire l'identificazione e la purezza dei prodotti utilizzati come additivi.

9 Al riguardo, occorre innanzitutto ricordare i principi della disciplina stabilita dalla direttiva 70/524.

10 Tale direttiva, all'art. 3, n. 1, impone agli Stati membri di prescrivere, nella loro legislazione nazionale in materia di alimentazione animale, che solo gli additivi elencati all'allegato 1 della direttiva, ed unicamente alle condizioni ivi indicate, possono essere contenuti negli alimenti per animali.

11 In forza dell'art. 6, n. 1, della direttiva quale modificata dalla direttiva 75/296, le modifiche da apportare agli allegati della direttiva in base all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche sono stabilite secondo una procedura contemplata dall'art. 16 bis della direttiva quale introdotta dalla direttiva 73/103. Tale procedura comporta la consultazione, ad iniziativa del suo presidente o su richiesta di uno Stato membro, del Comitato permanente degli alimenti per animali e autorizza, in particolare, la Commissione ad adottare i provvedimenti necessari ove essi siano conformi al parere, espresso a maggioranza qualificata, di tale Comitato.

12 L'art. 10 della direttiva quale modificata dalla direttiva 75/296 impone agli Stati membri di prescrivere che gli alimenti per animali contenenti taluni additivi possano essere messi in commercio solo se sull'imballaggio del prodotto è apposta l'indicazione di tali sostanze con talune precisazioni.

13 Infine, l'art. 13 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di vigilare affinché gli alimenti per animali conformi alle norme della direttiva siano soggetti, per quanto riguarda la presenza o l'assenza di additivi e le indicazioni esterne, soltanto alle restrizioni in materia di commercializzazione contemplate dalla direttiva.

14 Occorre, in secondo luogo, osservare che, nell'ambito della normativa in precedenza descritta, si dispone, all'art. 6, n. 3, della direttiva quale modificata dalla direttiva 75/296, che i criteri che consentono di determinare le caratteristiche degli additivi considerati dalla direttiva, in particolare i criteri di composizione e di purezza nonché le proprietà fisico-chimiche e biologiche, possono essere fissati secondo la summenzionata procedura di cui all'art. 16 bis.

15 Così la direttiva ha espressamente contemplato l'adozione, sul piano comunitario, di criteri qualitativi per le sostanze autorizzate come additivi negli alimenti per animali, e ha fissato, per l'adozione di tali criteri, una procedura speciale che può, in particolare, essere adottata su richiesta di uno Stato membro.

16 Ne consegue che la direttiva era diretta all'armonizzazione di tutte le condizioni sostanziali di commercializzazione di alimenti per animali per quanto riguarda la presenza o l'assenza di additivi e le indicazioni esterne al riguardo, ivi compresi i criteri qualitativi. Pertanto non spettava più agli Stati membri fissare, nel piano nazionale, siffatti criteri qualitativi e, ove uno Stato membro ritenesse necessari provvedimenti specifici concernenti l'identificazione e la purezza delle sostanze autorizzate, esso era tenuto a ricorrere alla procedura comunitaria contemplata a tal fine.

17 Questa interpretazione non può essere infirmata dall'adozione successiva della direttiva 84/587. In base al secondo punto della motivazione di quest'ultima, le modifiche da essa apportate riguardano misure complementari a livello della produzione, della commercializzazione e della distribuzione degli additivi e delle premiscele di additivi dato che l'esperienza acquisita ha dimostrato che la normativa in vigore in materia di utilizzazione degli additivi nell'alimentazione degli animali non offriva tutte le garanzie di sicurezza necessarie. Da nessuno dei punti della motivazione di tale direttiva risulta che la procedura di fissazione dei criteri soprattutto di composizione e di purezza degli additivi non rientrasse in precedenza nel settore armonizzato.

18 Si deve quindi concludere che il ricorso di uno Stato membro all'art. 36 del trattato CEE non era giustificato nell'ambito dei provvedimenti destinati a garantire l'identificazione e la purezza degli additivi nell'alimentazione degli animali.

19 Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione sollevata dal giudice nazionale nel senso che la direttiva del Consiglio 23 novembre 1970 70/524, quale modificata anteriormente all'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 84/587, contempla un'armonizzazione che esclude la possibilità, per gli Stati membri, di far valere l'art. 36 del trattato per imporre, in occasione dell'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi, provvedimenti nazionali destinati a garantire l'identificazione e la purezza degli additivi di cui trattasi.

Sull'obbligo di registrazione degli additivi

20 Alla luce della soluzione data alla prima questione, non occorre esaminare la seconda questione.

Sul sistema di autorizzazione preliminare

21 Con la terza questione, il giudice nazionale tende, in sostanza, a stabilire se il sistema di autorizzazione preliminare a cui sono soggetti gli importatori di alimenti per animali contenenti additivi nonché i produttori nazionali di questi stessi prodotti, costituisca una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato.

22 A norma dell'art. 30 del trattato, sono vietate nel commercio tra Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione come pure qualsiasi misura di effetto equivalente. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, va considerata come misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative qualsiasi disciplina commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario.

23 In quest'ottica è chiaro che costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE una normativa che vieta, salvo previa autorizzazione amministrativa, l'importazione di alimenti per animali contenenti additivi qualora un provvedimento siffatto sia in grado di ostacolare persino in potenza il commercio tra Stati membri.

24 Anche se il giudice nazionale, seguito su questo punto dal governo danese durante la trattazione orale, ha precisato nella sua ordinanza che la prassi amministrativa consente un rilascio automatico e rapido delle autorizzazioni, va constatato che un sistema che impone il rilascio di autorizzazioni amministrative comporta necessariamente l'esercizio di un certo potere discrezionale ed è fonte di incertezza del diritto per gli operatori economici.

25 La terza questione sollevata dal giudice nazionale va pertanto risolta dichiarando che l'art. 30 del trattato va interpretato nel senso che un provvedimento nazionale che sottopone ad autorizzazione preliminare l'importazione di alimenti per animali contenenti additivi costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato.

Sul grado di armonizzazione raggiunto dalla direttiva 70/524 quanto alle misure di controllo da applicare agli operatori economici

26 La quarta questione riguarda il problema se la direttiva 70/524, quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587, contemplasse un'armonizzazione tale da privare gli Stati membri del ricorso all'art. 36 del trattato quanto ai provvedimenti di controllo da applicare agli operatori economici del settore degli alimenti per animali contenenti additivi.

27 A questo proposito occorre costatare che, contrariamente a quanto sostiene la Denkavit, l'armonizzazione operata dalla direttiva 70/524, quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587, non si estendeva ai provvedimenti da applicare agli operatori economici interessati dal settore degli alimenti per animali contenenti additivi. Al riguardo, la direttiva si limitava, all'art. 15, ad imporre agli Stati membri l'obbligo di effettuare un controllo ufficiale, quanto meno a campione, degli alimenti durante la loro messa in commercio.

28 Risulta invece che tale obiettivo è perseguito dalla direttiva di modifica 84/587 che al nono punto della sua motivazione mira a « riservare la produzione e l'utilizzazione degli antibiotici ... al fine di essere incorporate negli alimenti composti per animali, alle sole persone che dispongono delle competenze, degli impianti e delle attrezzature necessari per la fabbricazione degli additivi ... e che sono iscritte sull'elenco dei fabbricanti di uno Stato membro ». L'art. 13, n. 3, della stessa direttiva prescrive così la pubblicazione annuale, da parte di ciascuno Stato membro, di una lista dei fabbricanti di additivi e di alimenti composti nei confronti dei quali esso ha constatato il rispetto degli obblighi della direttiva.

29 Di conseguenza, allo stato del diritto comunitario risultante dalla direttiva 70/524 quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587, gli Stati membri potevano adottare, nei confronti degli operatori economici del settore interessato, i provvedimenti di controllo sanitario necessari in applicazione dell'art. 36 del trattato.

30 La questione sollevata dal giudice nazionale va pertanto risolta nel senso che la direttiva 70/524, quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587, non contemplava un'armonizzazione, nel settore degli alimenti per animali contenenti additivi, tale da privare gli Stati membri del ricorso all'art. 36 del trattato quanto ai provvedimenti di controllo sanitario da applicare agli operatori interessati.

Sulla legittimità di una tassa annuale collegata ai provvedimenti di controllo da applicare agli operatori economici

31 Con la quinta questione, il giudice nazionale intende stabilire, in sostanza, se una tassa annuale, imposta in maniera identica agli importatori di alimenti per animali contenenti additivi e ai produttori nazionali di questi stessi prodotti e diretta a coprire le spese sostenute dallo Stato in occasione del controllo dei campioni prelevati in conformità della direttiva 70/524, sia compatibile con gli artt. 9 e 95 del trattato nonché con le norme della direttiva 70/524.

32 Come in precedenza constatato, la direttiva 70/524, quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587, non osta a che gli Stati membri possano imporre agli operatori economici di ottenere un'autorizzazione. Tuttavia, l'esenzione contemplata all'art. 36 per quanto riguarda i provvedimenti di controllo degli operatori economici riguarda esclusivamente le restrizioni all'importazione o all'esportazione e le misure di effetto equivalente. Essa non può essere estesa ai dazi doganali o alle tasse di effetto equivalente che, dal canto loro, esulano dall'ambito definito dall'art. 36. Ne risulta che la legittimità di tali oneri va valutata rispetto all'art. 9 o, se del caso, nei confronti dell'art. 95 del trattato.

33 Occorre osservare al riguardo che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, il divieto, contemplato all'art. 9 del trattato, di qualsiasi dazio doganale e di qualsiasi tassa di effetto equivalente nei rapporti fra Stati membri riguarda qualsiasi tassa riscossa in occasione o a seguito dell'importazione e che colpisca specificamente un prodotto importato ad esclusione del prodotto nazionale analogo. Una tassa del genere sfugge tuttavia a tale qualificazione se essa fa parte, come nel caso di specie, di un sistema generale di imposizioni interne che colpiscano sistematicamente, secondo gli stessi criteri, i prodotti nazionali e quelli importati, nel quale caso essa rientra nell'ambito di applicazione non dell'art. 9 ma in quello dell'art. 95 del trattato.

34 Quanto all'art. 95, la Denkavit sostiene che, per quanto riguarda la tassa annuale, la discriminazione a scapito degli importatori consiste nel fatto che un produttore nazionale può avere più operatori senza che ciò gli imponga tributi ulteriori mentre se un produttore straniero ha più importatori, ciascuno di essi deve pagare nuovamente la tassa di cui trattasi.

35 Tali argomenti non possono essere accolti nel caso in cui la tassa di cui trattasi gravi sugli operatori economici in quanto tali, indipendentemente dai quantitativi di prodotti importati o fabbricati. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza pronunziata il 28 gennaio 1981 (causa 32/80, Kortmann, Racc. pag. 251), l'art. 95 è osservato qualora un tributo interno colpisca secondo gli stessi criteri, obiettivamente giustificati dallo scopo per il quale il tributo è stato istituito, i prodotti nazionali e quelli importati, in modo da non risolversi nel colpire il prodotto importato con un importo superiore a quello che grava sull'analogo prodotto interno.

36 La quinta questione va pertanto risolta nel senso che una tassa annuale, imposta in maniera identica agli importatori di alimenti contenenti additivi e ai produttori nazionali di questi stessi prodotti e diretta a coprire le spese sostenute dallo Stato in occasione del controllo dei campioni prelevati in conformità alla direttiva 70/524, è compatibile con gli artt. 9 e 95 del trattato nonché con le norme della direttiva 70/524.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Østre Landsret di Copenaghen, con ordinanza 30 gennaio 1987, dichiara:

1) **La direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, 70/524/CEE, quale modificata anteriormente all'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 84/587, contempla un'armonizzazione che esclude la possibilità, per gli Stati membri, di far valere l'art. 36 del trattato per imporre, in occasione dell'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi, provvedimenti nazionali destinati a garantire l'identificazione e la purezza degli additivi di cui trattasi.**

2) **L'art. 30 del trattato va interpretato nel senso che un provvedimento nazionale che sottopone ad autorizzazione preliminare l'importazione di alimenti per animali contenenti additivi costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato.**

3) **La direttiva 70/524/CEE, quale modificata anteriormente alla direttiva 84/587/CEE, non contemplava un'armonizzazione, nel settore degli alimenti per animali contenenti additivi, tale da privare gli Stati membri del ricorso all'art. 36 del trattato quanto ai provvedimenti di controllo sanitario da applicare agli operatori interessati.**

4) Una tassa annuale, imposta in maniera identica agli importatori di alimenti contenenti additivi e ai produttori nazionali di questi stessi prodotti e diretta a coprire le spese sostenute dallo Stato in occasione del controllo dei campioni prelevati in conformità alla direttiva 70/524/CEE, è compatibile con gli artt. 9 e 95 del trattato nonché con le norme della direttiva 70/524/CEE.

Due Bahlmann O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 14 giugno 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della seconda sezione

O. Due