CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 5 marzo 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Le questioni pregiudiziali sottopostevi dal Verwaltungsgerichtshof del Baden-Württemberg vi invitano a confrontare le esigenze della libera circolazione delle merci stabilite dal Trattato CEE con le necessità dell'armonizzazione delle normative nazionali, in particolare in materia di etichettatura.

2. Gli antefatti della causa sono semplici. La Denkavit Futtermittel GmbH (in prosieguo: la « Denkavit »), società di diritto tedesco, esercita come attività principale l'importazione e la vendita sul mercato tedesco di mangimi composti provenienti da altri paesi della Comunità e, in particolare, dai Paesi Bassi. La società intendeva importare da quest'ultimo Stato alimenti destinati agli animali, senza osservare l'obbligo di indicare in percentuale tutti gli ingredienti utilizzati, imposto dall'art. 13, secondo comma, del quinto regolamento tedesco di modifica della Futtermittelverordnung [1] (dichiarazione cosiddetta « dettagliata »). Il Regno dei Paesi Bassi, a quanto sembra, non prescrive l'indicazione degli ingredienti dei mangimi composti [2]. Il Land del Baden-Württemberg negava l'autorizzazione alla messa in commercio di tali prodotti. Dinanzi al Verwaltungsgericht di Stoccarda la Denkavit sosteneva che il citato art. 13, secondo comma, era in contrasto con la direttiva 79/373/CEE [3]. Detto organo giudiziario accoglieva la domanda.

3. Investito del giudizio di appello, il Verwaltungsgerichtshof del Baden-Württemberg rilevava che era stata modificata la normativa tedesca applicabile alla controversia. Infatti, a partire dall'entrata in vigore del sesto regolamento di modifica della Futtermittelverordnung 22 giugno 1988 [4] e dell'art. 13, n. 2, dello stesso regolamento, vige ormai l'obbligo di indicare gli ingredienti utilizzati nell'ordine della loro importanza ponderale decrescente (dichiarazione cosiddetta « semplificata »). Dinanzi a detto giudice la Denkavit sosteneva che anche la nuova versione dell'art. 13, n. 2, è incompatibile con la direttiva 79/373 e, quantomeno, con l'art. 30 del Trattato CEE.

4. Il giudice a quo vi ha di conseguenza sottoposto tre questioni pregiudiziali riguardanti, in primo luogo, l'interpretazione delle pertinenti norme della direttiva 79/373, in secondo luogo, la compatibilità di tale direttiva con l'art. 30 del Trattato CEE e, infine, la sua eventuale giustificazione per mezzo dell'art. 36.

5. Esaminiamo le questioni nell'ordine.

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento 2 gennaio 1987 (BGBl. I, pag. 94 e 423).

2 — Osservazioni della Denkavit, pag. 5 della traduzione francese.

3 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979 relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali (GU L 86, pag. 30), modificata dalla direttiva del Consiglio 21 luglio 1986, 86/354/CEE (GU L 212, pag. 27); queste modifiche non rilevano nella presente controversia.

4 — BGBl. I, pag. 869.

6. La prima questione si riferisce all'art. 5 della direttiva 79/373. A tenore del n. 4 di questo articolo, « gli Stati membri possono prescrivere tutte o alcune soltanto delle indicazioni supplementari seguenti: (...); b) gli ingredienti ». Ai termini del n. 7 dello stesso articolo, « quando sono fornite le indicazioni relative agli ingredienti, tutti gli ingredienti presenti devono essere citati con l'indicazione del tenore oppure nell'ordine della loro importanza ponderale decrescente nell'alimento composto ». Il giudice a quo chiede in sostanza se tali disposizioni introducano o meno una clausola di « standstill » che consentirebbe agli Stati membri di mantenere in vigore l'obbligo di indicare gli ingredienti solo se il diritto interno già stabiliva un obbligo del genere al momento dell'entrata in vigore della direttiva. A quanto sembra, nel periodo che va dal 1° luglio 1976 al 1° ottobre 1985, il diritto tedesco non imponeva l'indicazione degli ingredienti [5].

7. Le osservazioni presentate da vari intervenienti divergono molto quanto alla soluzione da dare alla prima questione. Il Consiglio [6], il Land del Baden-Württemberg e il governo italiano ritengono che il disposto, chiaro e privo di ambiguità, dell'art. 5 della citata direttiva non limiti in alcun modo la facoltà di uno Stato membro di introdurre nel proprio diritto interno l'obbligo di indicare gli ingredienti nell'ordine della loro importanza ponderale decrescente, anche se tale obbligo non esisteva nel suo ordinamento giuridico al momento dell'entrata in vigore della direttiva. Per contro, la Denkavit e la Commissione affermano che le finalità, l'economia generale, la motivazione della direttiva e, in particolare, il quinto " considerando " della stessa portano ad interpretare l'art. 5 nel senso che esso istituisce un obbligo di « standstill ».

8. Prima di affrontare questa problematica è opportuno ricordare che la direttiva considerata è parte di un processo di armonizzazione delle normative nazionali diretto a garantire progressivamente la libera circolazione nella Comunità dei mangimi composti. Essa non può essere considerata, per così dire, l'ultimo mattone dell'edificio. Infatti l'art. 5 della direttiva consente agli Stati membri di scegliere se istituire un obbligo di indicazioni supplementari; inoltre l'art. 15 dispone espressamente che « la Commissione, in base all'esperienza acquisita, trasmette al Consiglio, al più tardi tre anni dopo la notifica della presente direttiva, proposte di modifica della suddetta direttiva per realizzare la libera circolazione degli alimenti composti per animali e per eliminare talune disparità, in particolare per quanto riguarda l'impiego degli ingredienti e in materia di etichettatura. Il Consiglio si pronuncia su tali proposte al più tardi cinque anni dopo la notifica della presente direttiva ». Ciò conferma l'incompletezza dell'armonizzazione alla quale si è proceduto con la direttiva. Tale armonizzazione è progredita soltanto con l'adozione della direttiva 90/44/CEE [7], il cui secondo e terzo " considerando " dispongono che, « ai sensi della normativa comunitaria in vigore, gli Stati membri possono derogare in determinati casi alle regole comunitarie, in particolare per quanto riguarda l'etichettatura e la scelta degli ingredienti; (...) è opportuno, in vista del completamento del mercato interno, eliminare tutte le deroghe nazionali che possono ancora frenare la libera circola-

5 — Osservazioni della Denkavit, pag. 7 della traduzione francese.

6 — Osservazioni scritte, punto 12.

7 — Direttiva del Consiglio 22 gennaio 1990 che modifica la direttiva 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti (GU L 27, pag. 35).

zione dei mangimi composti o che creano condizioni di concorrenza ineguali ». Pertanto, il nuovo art. 5 della direttiva 79/373, nella versione di cui alla direttiva 90/44, *obbliga* gli Stati membri ad esigere [8] l'indicazione degli ingredienti nell'ordine della loro importanza ponderale decrescente [9]. In mancanza di tale indicazione i prodotti non possono essere messi in commercio [10].

9. Bisogna quindi constatare i due aspetti essenziali della direttiva 79/373, alla luce del suo ruolo nel processo di armonizzazione, vale a dire la sua natura *parziale* e *temporanea.*

10. Esaminiamo quindi se gli obiettivi, l'economia generale della direttiva o i motivi che hanno condotto alla sua adozione portino a interpretare l'art. 5 nel senso che esso ha introdotto un obbligo di « standstill », fermo restando il fatto — non contestato dagli intervenienti — che tale obbligo non si può dedurre *dalla sola lettura* dell'art. 5.

11. Gli obiettivi della direttiva, esposti in particolare nel terzo e nel decimo " considerando ", sono la tutela della salute delle persone e degli animali e il raggiungimento — in modo graduale, come si è già rilevato — della libera circolazione nella Comunità dei mangimi composti.

12. Orbene, il quinto " considerando " citato dalla Denkavit e dalla Commissione non ha — se lo si esamina con attenzione — il senso che quest'ultime ritengono di attribuirgli. Esso dispone che, « in attesa dell'adozione di disposizioni complementari, appare necessario, in considerazione della prassi esistente in alcuni Stati membri, prevedere — provvisoriamente — la possibilità di esigere a livello nazionale una dichiarazione più completa della composizione degli alimenti per quanto riguarda i componenti analitici e gli ingredienti utilizzati; che tuttavia tali dichiarazioni possono essere richieste soltanto in quanto siano previste dalla presente direttiva ». Tale considerando non istituisce necessariamente un nesso tra la « prassi esistente in taluni Stati membri » e la possibilità di esigere una dichiarazione della composizione degli alimenti. Esso si limita a constatare che alcuni Stati esigono una tale dichiarazione ed altri no, e a dedurne che, allo stato attuale delle cose, si deve lasciare agli Stati membri la decisione se imporre o meno siffatto obbligo. Infine, il termine « provvisoriamente » può significare sia che la possibilità di istituire in diritto interno tale obbligo verrà in futuro soppressa, sia che, al contrario, l'istituzione di esso diventerà non più facoltativa, bensì obbligatoria.

13. Anche l'economia generale della direttiva 79/373 depone per l'infondatezza della tesi avanzata dalla Denkavit e dalla Commissione. L'art. 8 della direttiva dispone che « qualora le rispettive disposizioni nazionali lo prevedano al momento dell'adozione della presente direttiva, gli Stati membri sono autorizzati a limitare la commercializzazione degli alimenti composti a quelli che:

— sono ottenuti a partire da talune sostanze,

8 — Ad eccezione dei mangimi composti destinati agli animali domestici diversi da cani e gatti, per i quali l'indicazione è facoltativa [art. 5, n. 3, lett. g), e n. 1, lett. d)].

9 — Art. 5 quater, n. 2, lett. a), nuova versione, della direttiva 79/373.

10 — Art. 5, n. 1, nuova versione, della direttiva 79/373.

oppure

— non contengono talune sostanze ».

L'articolo citato, oltre a mostrare chiaramente come è formulata una clausola di « standstill », consente di comprendere l'economia generale della direttiva. Per quanto riguarda gli ingredienti che possono essere utilizzati, la tutela della salute delle persone e degli animali comporta che si possa vietare la messa in commercio di taluni alimenti composti, misura più restrittiva per gli scambi di un obbligo di etichettatura, compensata però dall'esistenza di una clausola di « standstill ». Per contro, quanto agli obblighi in materia di etichettatura, che hanno per loro natura un effetto meno restrittivo per gli scambi, non è necessario prevedere una clausola del genere.

14. D'altronde, se si ammettesse l'esistenza di una clausola di « standstill » si arriverebbe ad un risultato assurdo. Alla Repubblica federale di Germania, dopo l'entrata in vigore della direttiva 79/373, sarebbe negata la possibilità di prevedere un tale obbligo, mentre dalla data prevista dalla direttiva 90/44 essa è ormai tenuta ad introdurlo nel proprio diritto interno.

15. La Commissione ritiene, infine, che non sia escluso che l'aggravamento delle disparità esistenti tra le normative nazionali per mezzo di una direttiva del Consiglio costituisca un motivo di invalidità. Essa vi propone di interpretare la direttiva nel senso che essa ha istituito un obbligo di « standstill », allo scopo di renderla necessariamente compatibile con l'art. 30, basandosi all'occorrenza sul principio dell'interpretazione conforme al Trattato.

16. Nella sua giurisprudenza la Corte ritiene, infatti, che

« allorché una norma di diritto derivato comunitario ammetta più d'una interpretazione, si debba dare la preferenza a quella che rende la norma stessa conforme al Trattato rispetto a quella che porti a constatare la sua incompatibilità con il Trattato stesso [11] ».

17. A mio avviso, tuttavia, il testo dell'art. 5 della direttiva 79/373 non « ammette più di una interpretazione ». La stessa Commissione ammette che l'esistenza di una clausola di « standstill » non può desumersi dalla sola lettera di tale articolo. Non mi sembra quindi che in questo caso si debba applicare tale giurisprudenza.

18. Tutti questi elementi mi inducono a suggerire alla Corte di risolvere la prima questione nel senso che l'art. 5, nn. 4 e 7, della direttiva 79/373 non osta a che uno Stato membro introduca nella propria normativa l'obbligo di indicare gli ingredienti utilizzati per la fabbricazione dei mangimi composti nell'ordine della loro importanza ponderale decrescente.

19. Esaminerò congiuntamente la seconda e la terza questione, in quanto la prima ri-

11 — Sentenza 13 dicembre 1983, Commissione/Consiglio, punto 15 della motivazione (causa 218/82, Racc. pag. 4063); v. anche sentenza 20 maggio 1976, De Peijper (causa 104/75, Racc. pag. 613); sentenza 28 marzo 1979, Rivoira (causa 179/78, Racc. pag. 1147).

guarda l'art. 30 del Trattato CEE e la seconda l'art. 36 e tra i due articoli sussiste un nesso evidente.

20. Consideriamo anzitutto la giurisprudenza della Corte sul rapporto fra le esigenze dell'armonizzazione e quelle della libera circolazione delle merci.

21. In primo luogo è incontestabile che

« il divieto di restrizioni quantitative nonché di misure d'effetto equivalente vale non solo per i provvedimenti nazionali, ma del pari per quelli adottati dalle istituzioni comunitarie » [12].

22. Tuttavia ciò non significa, a mio parere, che le norme sulla circolazione delle merci debbano essere applicate nei confronti delle direttive d'armonizzazione del Consiglio allo stesso modo con cui vengono applicate nei riguardi dei provvedimenti nazionali.

23. Nella sentenza 24 ottobre 1973 [13], vertente sulla compatibilità degli importi compensativi monetari con gli artt. 8, 9, 12 e 13 del Trattato, la Corte ha affermato quanto segue. Gli importi compensativi monetari, anche se determinavano un frazionamento del mercato, miravano ad evitare perturbazioni negli scambi derivanti dalle variazioni dei tassi di cambio; inoltre, le deviazioni di traffico dovute a cause monetarie erano maggiormente dannose per l'interesse comune; tali importi miravano a mantenere in vita normali correnti di scambio, nelle circostanze eccezionali e provvisorie determinate dalla situazione monetaria, infine, tali provvedimenti non erano unilateralmente istituiti dagli Stati membri ed avevano lo scopo di evitare l'alterazione del sistema dell'intervento istituito dai regolamenti comunitari [14].

24. Sembra che abbiate tenuto conto, in particolare, della *natura provvisoria ed uniforme* [15] del provvedimento, dei suoi scopi, nonché dell'*interesse generale* della Comunità, criterio per il quale avete effettuato un « balancing test » tra gli inconvenienti degli importi compensativi monetari e i vantaggi che si volevano ottenere con la loro adozione.

25. Nella sentenza Bauhuis [16] avete esaminato la compatibilità della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/432/CEE [17], che armonizza i provvedimenti di controllo sanitario su determinati animali, con il principio della libera circolazione delle merci ed avete osservato:

« tali controlli (...) sono stati imposti dalla direttiva allo Stato membro esportatore allo scopo di rendere superflue eventuali ispezioni alla frontiera istituite unilateralmente dallo Stato membro importatore » [18],

12 — Sentenza 17 maggio 1984, Denkavit Nederland, punto 15 della motivazione (causa 15/83, Racc. pag. 2171), ove era invocato l'art. 34 del Trattato CEE; v. anche sentenza 20 aprile 1978, Sàrl Les fils de Henri Ramel, punto 35 della motivazione (cause riunite 80/77 e 81/77, Racc. pag. 927).

13 — Rewe-Zentrale (causa 10/73, Racc. pag. 1175).

14 — Punto 20 della motivazione.

15 — Per un'altra applicazione di questo criterio, v. sentenza 5 ottobre 1977, Tedeschi, punti 51-57 della motivazione (causa 5/77, Racc. pag. 1555).

16 — Sentenza 25 gennaio 1977 (causa 46/76, Racc. pag. 5).

17 — Direttiva relativa a taluni problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina (GU L 1964, n. 121, pag. 1977).

18 — Punti 27-31 della motivazione.

inoltre,

« i suddetti provvedimenti non vengono emanati unilateralmente da ciascuno Stato membro, ma sono stati resi obbligatori ed uniformi per tutti i prodotti di cui trattasi » [19]

ed anche,

« (...) essi non sono emanati da ciascuno Stato membro (...) bensì dal Consiglio nell'interesse generale della Comunità » [20],

avete quindi concluso:

« pertanto, non possono essere considerati alla stregua di misure unilaterali che ostacolano gli scambi commerciali, ma al contrario, come operazioni destinate ad agevolare la libera circolazione delle merci, in particolare neutralizzando gli ostacoli eventualmente derivanti, per la libertà degli scambi, dalle misure di controllo sanitario adottate in conformità all'art. 36 » [21].

26. Anche in questa sentenza avete preso in considerazione la natura uniforme [22] del provvedimento, i suoi scopi e l'interesse generale della Comunità [23].

27. Infine, in una sentenza più recente [24], avete dovuto esaminare la conformità con l'art. 30 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/93/CEE [25], che armonizzava parzialmente le misure di protezione contro gli organismi nocivi ai vegetali.

28. Dopo aver ricordato che le istituzioni comunitarie sono tenute a rispettare la libertà degli scambi intracomunitari, avete affermato:

« Va tuttavia constatato che la direttiva di cui è causa non è in nessun modo intesa ad ostacolare questi scambi. Al contrario, essa cerca di sopprimere *progressivamente* misure adottate unilateralmente dagli Stati membri e che erano all'epoca giustificate dall'art. 36 del Trattato (...). Nel contempo la direttiva mira a rafforzare, nell'interesse generale della Comunità, la protezione della produzione agricola contro i danni rilevanti che possono essere provocati da organismi nocivi » [26].

Ed avete aggiunto:

« nell'ambito di un tale esercizio dei poteri attribuiti alle istituzioni comunitarie dagli artt. 43 e 100 del Trattato, deve necessariamente riconoscersi a dette istituzioni un margine discrezionale soprattutto per quanto concerne la possibilità di *procedere ad un'armonizzazione solo per tappe e di imporre soltanto una soppressione progressiva* dei provvedimenti unilaterali adottati dagli Stati

19 — Ibidem.

20 — Ibidem.

21 — Ibidem.

22 — V., a questo riguardo, sentenza 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, punto 11 della motivazione (causa 251/78, Racc. pag. 3369), da cui si deduce che la stessa misura verrà valutata diversamente a seconda che sia unilaterale o che derivi da una direttiva d'armonizzazione.

23 — Questa giurisprudenza è stata applicata, mutatis mutandis, alle spese dei controlli istituiti dalla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite 6 dicembre 1951 per la protezione delle piante; sentenza 12 luglio 1977, Commissione/Regno dei Paesi Bassi (causa 89/76, Racc. pag. 1355).

24 — Sentenza 29 febbraio 1984, Rewe-Zentrale (causa 37/83, pag. 1229).

25 — Direttiva concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali (GU L 26, pag. 20).

26 — Punto 19 della motivazione, il corsivo è mio.

membri. Tenuto conto dei caratteri specifici della materia quali esposti nei precitati considerando della direttiva, *nonché del carattere molto parziale dell'armonizzazione finora realizzata*, non è assolutamente dimostrato che il Consiglio, consentendo, con la disposizione di cui è causa, controlli per sondaggio fino al limite di un terzo delle partite, abbia ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale »[27].

29. Oltre ai criteri che ho già menzionato in questa sentenza, avete preso in considerazione il carattere parziale dell'armonizzazione di cui si trattava. Si può tuttavia ritenere che questo criterio costituisca, in qualche modo, una diversa formulazione di quello basato sul carattere provvisorio della misura, criterio di cui vi eravate serviti per gli importi compensativi monetari[28].

30. Alcuni autori sostengono del resto che, anche se le istituzioni comunitarie devono rispettare il principio della libera circolazione delle merci, è pur vero che la giurisprudenza della Corte riconosce loro un margine di discrezionalità più ampio di quello concesso agli Stati membri[29]. Si può del resto osservare che la Corte, mentre non tiene mai conto delle finalità di una normativa nazionale per esaminare la sua compatibilità con le norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci, tiene invece particolarmente in considerazione le finalità del provvedimento quando si tratta di una misura comunitaria[30].

31. Tuttavia, anche se mi sembra che la disciplina posta dall'art. 30 nei confronti delle misure comunitarie di armonizzazione non possa necessariamente essere soggetta agli stessi criteri che sono alla base della vostra giurisprudenza nei confronti dei provvedimenti nazionali, è pur vero che non si possono armonizzare gli inadempimenti e che la misura che è resa obbligatoria in tutti gli Stati membri, o che è lasciata provvisoriamente alla valutazione discrezionale degli Stati stessi, deve essere giustificata da uno dei motivi di cui all'art. 36, oppure dalle esigenze imperative della vostra giurisprudenza « Cassis de Dijon »[31]. Infatti, se nelle sentenze Rewe-Zentrale[32] e Bauhuis[33] avete fatto riferimento soltanto alla circostanza che il provvedimento d'armonizzazione considerato si proponeva di favorire la libera circolazione delle merci, è palesemente perché tale provvedimento era messo a confronto con il divieto delle tasse d'effetto equivalente, divieto istituito dagli artt. 9 e 12 del Trattato che non prevedono disposizioni analoghe a quelle dell'art. 36 o a quelle che la sentenza « Cassis de Dijon » ha dedotto dall'art. 30. Per contro, nella sentenza 29 febbraio 1984, Rewe-Zentrale, avete stabilito che le misure di controllo mantenute provvisoriamente in vigore dalla direttiva 77/93 erano giustificate dall'art. 36 del Trattato[34].

27 — Punto 20 della motivazione, il corsivo è mio.

28 — A favore della stessa opinione, v. Curral, J.: « Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization », *Yearbook of European Law*, 1984, pag. 169, v. pag. 195.

29 — Oliver, P.: *Free Movement of Goods in the EEC*, 2ª ed., 1988, 4-13, pag. 46.

30 — Ai criteri succitati la dottrina aggiunge il rispetto del principio di proporzionalità (Oliver, P. op. cit., 4-16, pag. 51; Curral, J. op. cit. pag. 194), la parità di trattamento tra gli Stati membri (Curral, J. op. cit., pag. 194); alcuni autori ritengono che si debba invertire l'onere della prova a favore dei provvedimenti comunitari, dei quali si presumerebbe la compatibilità, mentre dei provvedimenti nazionali che creano ostacoli agli scambi intracomunitari dovrebbe presumersi l'illegittimità (Oliver, P. op. cit., 4-17, pag. 51).

31 — Sentenza 20 febbraio 1979, Rewe-Zentrale (causa 120/78, Racc. pag. 649).

32 — Causa 10/73, citata.

33 — Causa 46/76, citata.

34 — Causa 37/83, citata, punto 19 della motivazione.

32. L'avvocato generale Mayras, nelle sue conclusioni riguardanti la causa De Peijper[35], a questo proposito aveva affermato che

« la competenza residua, del resto già ampia, lasciata agli Stati membri in materia di sanità pubblica dall'art. 36 non può essere allargata mediante direttive emanate al fine del ravvicinamento delle legislazioni (art. 100). Le direttive emanate in forza dell'art. 100 devono anche qui (...) limitarsi a coordinare le norme in vigore negli Stati membri; esse non possono influire sulla portata dell'art. 36 »[36].

33. Le questioni sollevate dal giudice a quo comprendono in effetti due problematiche. Ci si chiede se l'obbligo dell'indicazione degli ingredienti sull'etichetta degli alimenti composti sia giustificato dall'art. 36 oppure dalle esigenze imperative. Si pone inoltre la questione se la scelta, offerta agli Stati membri, di mantenere in vigore o di istituire tale obbligo, lasciando così sussistere disparità fra le normative, sia conforme all'art. 30. È opportuno esaminare nell'ordine questi due punti.

34. È anzitutto incontestabile che l'obbligo di far figurare determinate indicazioni su di un prodotto, imponendo, ove il caso, al produttore o all'importatore di modificare la presentazione del prodotto stesso, è tale da rendere più oneroso il suo smercio in taluni Stati membri e, pertanto, ha un effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari. La giurisprudenza della Corte è molto chiara in tal senso[37].

35. In secondo luogo, non è necessario sottolineare che il provvedimento di cui trattasi è indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e a quelli importati.

36. È quindi opportuno esaminare, in terzo luogo, se l'obbligo di indicare gli ingredienti che rientrano nella composizione degli alimenti composti per animali possa essere giustificato da uno degli obiettivi di cui all'art. 36, o da una delle esigenze imperative.

37. In una sentenza del 3 ottobre 1985[38] avete già affermato che la direttiva 79/373 era inserita

« nel contesto della politica agricola comune ed in quello dell'armonizzazione delle legislazioni che possono avere un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune »,

e mirava

« a contribuire in modo specifico, nel settore di cui trattasi, alla realizzazione della libera circolazione delle merci »[39].

38. In una sentenza di qualche mese prima[40], anch'essa relativa alla direttiva 79/373, avete affermato che quest'ultima non era

« intesa a disciplinare il controllo sanitario degli alimenti composti »,[41]

35 — Causa 104/75, citata.

36 — Pag. 651.

37 — Sentenza 16 dicembre 1980, Fietje, punti 8-10 della motivazione (causa 27/80, Racc. pag. 3889); sentenza 17 marzo 1983, De Kikvorsch, punto 10 della motivazione (causa 94/82, Racc. pag. 947).

38 — Commissione/Repubblica federale di Germania (causa 28/84, Racc. pag. 3097).

39 — Punto 11 della motivazione.

40 — Sentenza 27 marzo 1985, Denkavit Futtermittel (causa 73/84, Racc. pag. 1013).

41 — Punto 12 della motivazione.

e che questo compito era ancora affidato agli Stati membri. Avete infatti ricordato l'art. 3 della direttiva considerata, ai termini del quale

« gli Stati membri prescrivono che gli alimenti composti possono essere commercializzati soltanto se di qualità sana, leale e mercantile. Essi prescrivono che gli alimenti composti non presentino alcun pericolo per la salute degli animali e delle persone né siano presentati o commercializzati in modo tale da indurre in errore »,

per dedurre che

« tale articolo si limita (...) a sancire genericamente l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le opportune disposizioni (...) *al fine di imporre l'osservanza di determinati livelli qualitativi, di assicurare il controllo sanitario degli alimenti e di garantire la lealtà delle transazioni*, qualunque sia l'origine delle norme da applicarsi » [42].

39. Avete quindi già dichiarato che le finalità della direttiva 79/373 comprendevano sia l'esigenza della lealtà nei negozi commerciali sia quella della tutela della salute e della vita delle persone e degli animali di cui all'art. 36 del Trattato CEE.

40. Sembra tuttavia che la misura particolare che consiste nell'obbligo di indicare gli ingredienti risponda essenzialmente alla necessità di garantire la lealtà nei negozi commerciali e la tutela del consumatore. Si può infatti ritenere che l'obbligo di indicare gli ingredienti permetta all'utente di conoscere quali sostanze rientrino nella composizione del prodotto (in particolare, cereali, carni, legumi) e di tenerne conto per l'alimentazione dei propri animali. Non è pertinente il richiamo che a questo proposito la Denkavit fa alla sentenza Provide [43]. In tale causa la direttiva considerata *non consentiva* l'indicazione degli ingredienti in relazione ai prodotti cosmetici. La Corte si è limitata a constatare a tal riguardo che una prescrizione di questo genere sarebbe « tale da ostacolare gli scambi intracomunitari, dato l'obbligo che essa comporta di modificare la presentazione con la quale i prodotti vengono legittimamente posti in vendita in taluni Stati membri » [44]. Come ho già osservato, è evidente che l'obbligo di far figurare determinate indicazioni sul prodotto ha un effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari. La sentenza Provide non ha però mai inteso stabilire che nessun obbligo in materia di etichettatura possa essere giustificato da esigenze imperative o dagli obiettivi di cui all'art. 36 del Trattato.

41. La Denkavit, del resto, indica i motivi di fatto che sembrano essere alla base della sua avversione nei confronti della misura di cui trattasi. Essendo specializzata negli alimenti per animali giovani, più soggetti alle malattie che non gli altri, essa ha, a suo dire, sostenuto spese rilevanti per mettere a punto tali alimenti che sono il risultato di una costosa ricerca scientifica. Pertanto, l'obbligo di indicare gli ingredienti sarebbe in contrasto con il segreto industriale. Tuttavia essa precisa, nella sua interpretazione della direttiva 90/44, che il nuovo art. 5 quater, n. 3, permette di sostituire l'indicazione degli ingredienti con quella delle « ca-

42 — Punto 12 della motivazione, il corsivo è mio.

43 — Sentenza 23 novembre 1989 (causa C-150/88, Racc. pag. 3891).

44 — Punto 18 della motivazione.

tegorie che raggruppano vari ingredienti », il che, a suo avviso, tutela la proprietà industriale e commerciale [45]. La Denkavit omette però di ricordare che l'art. 5, n. 7, della direttiva 79/373 già consente agli Stati membri di « raggruppare gli ingredienti per categorie o mantenere categorie esistenti e ammettere che l'indicazione degli ingredienti sia sostituita da quella delle categorie ». L'argomento dedotto risulta quindi non pertinente.

42. Infine, alle istituzioni comunitarie, in occasione della loro attività di armonizzazione delle normative agricole, necessaria per assicurare l'instaurazione del mercato interno e, in particolare, la libera circolazione delle merci, va riconosciuta un'ampia discrezionalità [46] quanto alla scelta delle misure che consentono di tutelare gli obiettivi di cui all'art. 36 o le esigenze imperative, a condizione, beninteso, del rispetto del principio di proporzionalità. Del resto, il n. 3 dell'art. 100 A del Trattato, introdotto dall'Atto unico europeo, obbliga la Commissione, nelle sue proposte in materia, segnatamente di tutela dei consumatori, a basarsi su di « un livello di protezione elevato ». Le istituzioni comunitarie possono pertanto legittimamente ritenere che debba essere vietata l'indicazione degli ingredienti per i prodotti cosmetici, poiché non consente realmente agli utenti di valutare gli effetti del prodotto, ed invece tale indicazione sia utile nel caso dei mangimi composti, per i quali l'allevatore è in grado di valutare l'idoneità del prodotto per la sua azienda.

43. Per concludere su questo punto il provvedimento considerato appare quindi giustificato sulla base delle esigenze imperative della lealtà nei negozi commerciali e della tutela del consumatore.

44. Esaminiamo ora la compatibilità della direttiva 79/373 con l'art. 30, alla luce dell'argomento secondo cui tale direttiva avrebbe « aggravato » le disparità tra le normative nazionali. Innegabilmente, tale problema si presta, nel caso di specie, ad essere risolto più facilmente.

45. In primo luogo, come si è già osservato, le misure armonizzate sono giustificate dalle esigenze imperative. Tali misure, in mancanza di armonizzazione, sarebbero state comunque giustificate se fossero state adottate da un legislatore nazionale. Pertanto, anche se la direttiva lascia sussistere alcune disparità fra le normative e consente ad alcuni Stati membri di istituire un tale obbligo benché esso non fosse previsto nel loro ordinamento interno, è pur vero che, per riprendere alla lettera la vostra giurisprudenza,

« gli ostacoli alla circolazione intracomunitaria derivanti »

da tali disparità

« vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare (...) alla lealtà nei negozi commerciali e alla tutela dei consumatori » [47].

45 — Anch'essa prevista dall'art. 36 del Trattato.

46 — Cause 10/73, 46/76 e 37/83, citate.

47 — Causa 128/78, citata, punto 8 della motivazione.

46. In secondo luogo, vi sono seri motivi per negare che la direttiva considerata abbia l'effetto di « aggravare » le disparità tra le normative. Infatti, l'art. 5, n. 4, stabilisce un *elenco limitativo* delle indicazioni che gli Stati membri possono prescrivere oltre a quelle obbligatorie in base al n. 1 dello stesso articolo. L'armonizzazione ha quindi essenzialmente interessato il *numero* e la *natura delle indicazioni,* mentre l'obbligatorietà di esse è ancora provvisoriamente lasciata alla valutazione degli Stati membri. In pratica, d'ora in poi l'operatore economico conosce tutte le indicazioni che possono essere imposte da uno o l'altro degli Stati membri, e può quindi essere sicuro che, apponendole tutte sui propri prodotti, questi ultimi potranno circolare liberamente in tutta la Comunità. Egli non è obbligato a procedere ad una fastidiosa ricerca degli obblighi imposti dalle diverse normative degli Stati membri, e non è più in balia di una modifica delle stesse. La limitatezza delle indicazioni autorizzate gli consente di adottare, con tutta sicurezza, le necessarie misure relative alla confezione dei prodotti. In tal senso, la direttiva 79/373 favorisce manifestamente la libera circolazione delle merci.

47. Infine, il fatto che tale armonizzazione parziale sia, come è evidente, meno soddisfacente ai fini dell'istituzione di un mercato interno rispetto ad un provvedimento di armonizzazione completa, come quella realizzata dalla direttiva 90/44, è comunque giustificato, secondo la sentenza Rewe-Zentrale [48], dalla possibilità, riconosciuta alle istituzioni comunitarie,

« di procedere ad un'armonizzazione solo per tappe e di imporre soltanto una soppressione progressiva » [49]

delle disparità tra le normative.

48. L'esame della seconda e terza questione pregiudiziale non ha quindi messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 5 della direttiva 79/373. Suggerisco pertanto alla Corte di risolvere in questo senso le questioni poste dal giudice a quo.

49. Concludo quindi suggerendo alla Corte di dichiarare che:

« 1) L'art. 5, nn. 4 e 7, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/373/CEE, relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali, va interpretato nel senso che esso consente ad uno Stato membro di introdurre nel proprio diritto interno l'obbligo di indicare tutte o alcune delle diciture di cui all'art. 5, n. 4, anche qualora la sua normativa nazionale non prevedeva tale obbligo al momento dell'adozione della direttiva.

2) L'esame delle norme citate non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la loro validità ».

48 — Causa 37/83, citata.

49 — Punto 20 della motivazione.