CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 15 maggio 1997 *

Introduzione

1. Nel presente procedimento il Bundesverwaltungsgericht della Repubblica federale di Germania ha sottoposto alla Corte diverse questioni pregiudiziali sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980 in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (80/777/CEE; in prosieguo: la «direttiva») [1].

Le disposizioni rilevanti di diritto comunitario

2. La direttiva contiene le seguenti disposizioni rilevanti per il caso di specie:

«*Articolo 1*

1. La presente direttiva riguarda le acque estratte dal suolo di uno Stato membro e riconosciute dall'autorità responsabile di tale Stato membro come acque minerali naturali conformi alle norme contenute nell'allegato I, parte I.

(...)

Allegato I

I. Definizione

1. Per "acqua minerale naturale" si intende, ai sensi dell'articolo 5, un'acqua batteriologicamente pura, la quale abbia per origine una falda o un giacimento sotterranei e provenga da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate.

L'acqua minerale naturale si distingue nettamente dall'acqua ordinaria da bere:

a) per la sua natura, caratterizzata dal tenore in minerali, oligoelementi o altri costituenti ed eventualmente per taluni suoi effetti;

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 229, pag. 1.

b) per la sua purezza originaria;

caratteristiche, queste, rimaste intatte data l'origine sotterranea dell'acqua che è stata tenuta al riparo da ogni rischio di inquinamento.

2. Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate [2]:

a) sui piani

1) geologico e idrologico,

2) fisico, chimico e fisico-chimico,

3) microbiologico,

4) se necessario, farmacologico, fisiologico e clinico;

b) secondo i criteri indicati nella parte II;

c) secondo i metodi scientificamente riconosciuti dall'autorità responsabile.

Gli esami di cui alla lettera a), punto 4, possono essere facoltativi quando l'acqua presenti quelle caratteristiche di composizione in base alle quali un'acqua è stata considerata come acqua minerale naturale nello Stato membro di origine prima dell'entrata in vigore della presente direttiva. Ciò si verifica in particolare quando l'acqua analizzata contiene all'origine, e dopo imbottigliamento, un minimo di 1 000 mg di solidi totali in soluzione o un minimo di 250 mg di anidride carbonica libera per chilogrammo.

(...)

II. Prescrizioni e criteri per l'applicazione della definizione

(...)

1.4. Prescrizioni applicabili per gli esami clinici e farmacologici

2 — Nelle altre lingue che erano lingue ufficiali della Comunità nel momento dell'emanazione della direttiva, questa frase è formulata come segue:
«Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: (...)».
«These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: (...)».
«Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: (...)».
«Disse karakteristika, der han give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: (...)».
«Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: (...)».
Nelle lingue che sono diventate ufficiali dopo l'emanazione della direttiva, la frase è formulata come segue:
«Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: (...)».
«Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: (...)».
«Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: (...)».
«Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: (...)».
«Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda (...)».

1.4.1. La natura degli esami, cui si deve procedere secondo metodi scientifici riconosciuti, deve essere adattata alle caratteristiche proprie dell'acqua minerale naturale ed ai suoi effetti sull'organismo umano, quali la diuresi, il funzionamento gastrico o intestinale, la compensazione delle carenze di sostanze minerali.

(...)».

La causa pendente dinanzi al giudice nazionale e le questioni pregiudiziali

3. Verso la fine degli anni '80 la Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «società») rinveniva una sorgente. Da un'analisi dell'acqua prelevata alla sorgente risultava un contenuto di 617 mg per litro di sostanze solide in soluzione e di 34 mg di anidride carbonica libera. Dall'esame degli effetti fisioligico-nutrizionali dell'acqua è risultato un basso tenore di sodio e cloruro.

4. La società presentava indi una domanda di riconoscimento dell'acqua come acqua minerale naturale conformemente alla direttiva, ma essa veniva respinta dal Land del Baden-Württemberg il 28 novembre 1989 e il 2 aprile 1990 per il motivo che un'acqua non poteva avere gli «effetti fisiologico-nutrizionali» richiesti dalle norme di trasposizione tedesche senza un contenuto positivo di componenti essenziali.

5. Con sentenza 8 novembre 1991 il Verwaltungsgericht di Karlsruhe ha respinto il ricorso della società volto ad ottenere il riconoscimento dell'acqua come acqua minerale naturale.

6. Tale sentenza veniva confermata dal Verwaltungsgerichtshof del Baden-Württemberg il 30 novembre 1993 per il motivo che la società non aveva provato che l'acqua possedesse effetti fisiologico-nutrizionali risultanti dai suoi componenti, come esige la disciplina tedesca. L'assenza o il basso tenore di talune sostanze non era sufficiente per il riconoscimento richiesto.

7. La società ha impugnato la sentenza dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, il quale nell'ordinanza 31 agosto 1995 ha interpretato la normativa di attuazione tedesca nel senso che deve esistere un nesso di causalità fra il contenuto positivo dei componenti dell'acqua e gli effetti fisiologico-nutrizionali e che tale nesso di causalità dev'essere comprovato scientificamente nell'ambito del riconoscimento di acque a contenuto ridotto di

minerali o di anidride carbonica. Il Bundesverwaltungsgericht nutre però dubbi sulla questione se i requisiti così fissati dalla normativa tedesca siano conformi alla direttiva ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il combinato disposto dell'art. 1, n. 1, e dell'allegato I (parte I, Definizione) della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/777/CEE, debba essere interpretato nel senso che — a prescindere dal gruppo delle "acque preesistenti" di cui all'allegato I, parte I, Definizione, punto 2, secondo comma — un'acqua può essere riconosciuta come acqua minerale naturale solo se ha proprietà salutari e, in caso affermativo, che tali proprietà devono essere dimostrate.

2) Se le proprietà salutari eventualmente richieste possano risultare anche dal basso tenore o dall'assenza dei costituenti indicati nella parte I, punto 1, lett. a), dell'allegato I (ad esempio acque a basso tenore di sodio).

3) In che modo le nozioni di "proprietà salutari" di cui alla parte I, punto 2, dell'allegato I e di "taluni (...) effetti" di cui alla parte I, punto 1, lett. a), dell'allegato I (v. anche parte II, punto 1.4.1. dell'allegato I) debbano essere distinte l'una dall'altra».

Sulla prima questione

8. Con la prima questione il giudice a quo intende accertare se un'acqua possa essere riconosciuta come acqua minerale naturale solo quando possieda proprietà salutari ed eventualmente se le dette proprietà debbano essere comprovate.

9. La società, sostenuta dal Regno Unito e dall'Irlanda, ha affermato che un'acqua minerale naturale può avere proprietà salutari grazie alle sue caratteristiche, cioè alla sua natura e alla sua purezza originaria. Il riconoscimento di un'acqua come acqua minerale naturale non è però subordinato alla condizione che essa possieda effettivamente proprietà salutari. In tal caso il legislatore comunitario avrebbe usato il termine «devono» invece delle parole «sono tali da» all'allegato I, parte I, punto 2, della direttiva. Le proprietà salutari di cui all'allegato I, parte I, punto 2, non fanno parte della definizione di cui al punto 1.

10. Il Land del Baden-Württemberg, sostenuto dal governo francese e dal governo italiano, ha dichiarato che un'acqua può essere riconosciuta come acqua minerale naturale solo quando abbia proprietà salutari. L'acqua minerale naturale non è definita unicamente con riferimento alla sua origine, al suo tenore e al suo stato, ma anche con riferimento ai suoi effetti fisiologico-nutrizionali, risultanti

dal contenuto di minerali, oligoelementi e altri componenti che determinano le caratteristiche dell'acqua. Dall'allegato I, parte I, punto 2, emerge che le proprietà salutari dell'acqua devono essere comprovate. La disposizione del punto 2 integra e chiarifica il punto 1 esigendo una valutazione delle caratteristiche elencate al punto 1 onde accertare concretamente le proprietà salutari.

11. La Commissione ha osservato che le disposizioni del n. 1 e del n. 2 dell'allegato I, parte I, vanno lette complessivamente in quanto costituiscono ambedue elementi della definizione di acqua minerale naturale. Le versioni tedesca, inglese, olandese e danese del punto 2 sono simili ed equivoche per quanto riguarda la questione se le acque minerali naturali debbano sempre avere proprietà salutari. Viceversa, le versioni francese, italiana o spagnola del punto 2 non lasciano dubbi sul fatto che l'acqua minerale naturale deve sempre possedere siffatte proprietà.

12. Mi preme sottolineare che dalle disposizioni dell'art. 1, n. 1, della direttiva si ricava che quest'ultima riguarda le acque estratte dal suolo di uno Stato membro e riconosciute dall'autorità responsabile di tale Stato membro come acque minerali naturali conformi alle norme contenute nell'allegato I, parte I.

13. L'allegato I, parte I, punto 1, primo comma, indica espressamente che esso contiene precisazioni su ciò che va inteso per acqua minerale naturale. Il punto 1, primo comma, definisce poi l'acqua minerale naturale sulla scorta della sua origine sotterranea. Il punto 1, secondo comma, aggiunge che l'acqua minerale naturale si distingue nettamente dall'acqua ordinaria da bere grazie a due caratteristiche: in primo luogo per la sua natura, caratterizzata dal tenore in minerali, oligoelementi o altri costituenti ed eventualmente per taluni effetti, e in secondo luogo per la sua purezza originaria.

14. L'allegato I, parte I, punto 2, prevede nella proposizione principale che «Queste caratteristiche» devono essere valutate su taluni piani sulla scorta dei criteri elencati nella parte II nonché di metodi scientificamente riconosciuti. Una proposizione subordinata è stata inserita nella detta proposizione principale immediatamente dopo le parole «Queste caratteristiche». La subordinata inizia con il soggetto della proposizione, «che». Tale pronome relativo si riferisce all'espressione «Queste caratteristiche» nella proposizione principale. Se la si trasforma in proposizione indipendente, la subordinata va letta come segue: «Queste caratteristiche sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari».

15. Detta proposizione presenta talune varianti nelle diverse versioni linguistiche. Infatti nelle versioni danese, tedesca, inglese, olandese, greca, finlandese e svedese viene utilizzato il verbo «potere» al presente ed esse indicano pertanto che è possibile che un'acqua minerale naturale abbia proprietà salutari.

16. Le versioni francese, italiana, spagnola e portoghese utilizzano le locuzioni «qui sont de nature à (...)», «che sono tali da conferire (...)», «que son las que confieren (...)» e «che são de natureza a conferir (...)». Tali locuzioni non sembrano però avere un contenuto precettivo, ma appaiono piuttosto come mera descrizione del fatto che le caratteristiche citate sono atte a conferire all'acqua le sue proprietà salutari.

17. Se il legislatore comunitario avesse inteso subordinare il riconoscimento di un'acqua come un'acqua minerale naturale al possesso di proprietà salutari, sarebbe stato agevole eliminare qualunque dubbio utilizzando nelle diverse versioni linguistiche il verbo «dovere» al presente. Inoltre sarebbe stato eventualmente logico inserire tale requisito al punto 1, che contiene la definizione di acqua minerale naturale, e non in una proposizione subordinata al punto 2, che contiene norme relative alla valutazione dei criteri di cui al punto 1. Nella proposta iniziale di direttiva della Commissione [3], il requisito delle proprietà salutari era del resto anch'esso inserito al punto 1. Alla luce di tale proposta di direttiva, il collocamento definitivo nel punto 2 sembra proprio dimostrare che il Consiglio non intendeva che il riconoscimento di un'acqua come acqua minerale naturale venisse subordinato al possesso di proprietà salutari.

3 — GU 1970, C 69, pag. 14.

18. A favore di tale interpretazione milita il fatto che la direttiva non contiene una definizione della nozione di proprietà salutari. Pertanto il giudice a quo chiede giustamente, con la seconda e terza questione, precisazioni su tale nozione qualora la Corte dovesse concludere che il riconoscimento di un'acqua come acqua minerale naturale è subordinato al possesso di proprietà salutari. Altresì giustamente il giudice a quo chiede, nella seconda parte della prima questione, chiarimenti su come siffatte proprietà debbano eventualmente essere comprovate. La direttiva non contiene una risposta. Se il Consiglio avesse voluto subordinare il riconoscimento di un'acqua come acqua minerale naturale al requisito del possesso di proprietà salutari avrebbe potuto includere siffatte norme nella direttiva. Ciò risulta in modo particolarmente evidente qualora si consideri l'accuratezza di dettaglio con cui la direttiva è stata formulata.

19. Per tali motivi propongo alla Corte di risolvere la prima questione dichiarando che il combinato disposto dell'art. 1, n. 1, e dell'allegato I, parte I, punti 1 e 2, della direttiva vanno interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro esiga che un'acqua abbia proprietà salutari per poter essere riconosciuta come acqua minerale naturale.

La seconda e terza questione

20. Emerge esplicitamente dalla seconda questione che è stata sollevata solo per il caso in cui la prima questione venga risolta nel senso che un'acqua può essere considerata acqua minerale solo qualora abbia proprietà salutari. La terza questione riguarda i particolari della nozione di «proprietà salutari» di cui all'allegato I, parte I, punto 2. Dalla soluzione che ho proposto per la prima questione si ricava che un'acqua può essere riconosciuta come acqua minerale naturale a prescindere dal fatto che possieda o meno «proprietà salutari». La delimitazione della nozione di proprietà salutari non ha pertanto alcuna rilevanza pratica, come risulta altresì dalle considerazioni inerenti la prima questione.

Non vi è pertanto motivo di risolvere la seconda e la terza questione.

Conclusione

21. Propongo pertanto alla Corte di risolvere come segue le questioni sollevate dal Bundesverwaltungsgericht:

«Il combinato disposto dell'art. 1, n. 1, e dell'allegato I, parte I, punti 1 e 2, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, 80/777/CEE, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, va interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro esiga che un'acqua abbia proprietà salutari per poter essere riconosciuta come acqua minerale naturale».