CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 9 luglio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La normativa sottoposta al vostro controllo è il risultato di una modifica della legislazione tedesca relativa agli alimenti zootecnici, con la quale il governo della Repubblica federale di Germania ha imposto, per gli alimenti destinati all'allattamento dei vitelli di allevamento e da ingrasso, un contenuto minimo di ferro e massimo di sodio.

La Commissione ritiene che l'adozione di tale normativa costituisca trasgressione delle norme sostanziali e procedurali imposte dalle direttive miranti ad armonizzare le legislazioni nazionali in materia. In sostanza, voi dovrete pronunciarvi sulla portata reale dell'armonizzazione comunitaria al fine di determinare l'esatta estensione della competenza degli Stati membri.

Ma torniamo alla disciplina tedesca su cui verte la presente causa.

Contesto giuridico

2. L'art. 7, n. 2, del decreto 16 giugno 1976 relativo agli alimenti per animali (BGBl. I, pag. 1497), nella versione che risulta dall'emendamento del 19 luglio 1979 (BGBl. I, pagg. 11-22), divenuto l'art. 8, n. 3, dello stesso decreto, nella versione dell'8 aprile 1981 (BGBl. I, pag. 352), stabilisce che gli alimenti per l'allattamento usati come *alimenti completi* devono contenere per ogni chilogrammo di materia secca

— almeno mg 60 di ferro, se sono destinati ai vitelli da allevamento,

— almeno mg 40 di ferro e non più di mg 6 000 di sodio, se sono destinati ai vitelli da ingrasso.

A norma dell'art. 14, n. 1, della legge 2 luglio 1975 sugli alimenti zootecnici (Futtermittelgesetz, BGBl. I, pagg. 17-45), gli alimenti che non rispettano queste prescrizioni non possono essere messi in commercio nel territorio della Repubblica federale di Germania.

Stando alle indicazioni fornite dal governo tedesco nel corso della procedura precontenziosa, tale normativa sarebbe giustificata da motivi relativi alla tutela della salute animale e umana. Il requisito del contenuto minimo di ferro risponderebbe alla necessità di combattere una prassi consistente nel nutrire i vitelli con alimenti poveri di ferro, al fine di ottenere artificialmente una carne più bianca il cui aspetto costituirebbe a torto un criterio di qualità per i consumatori. Tale prassi causerebbe l'anemia degli animali e minaccerebbe, indirettamente, la salute umana. Per quanto riguarda il contenuto di sodio da non superare, esso mirerebbe ad eliminare un'altra prassi consistente nel salare eccessivamente gli alimenti per costringere i vitelli ad assorbire maggiormente alimenti liquidi. Ora, una concentrazione troppo elevata di sodio provocherebbe paralisi o altri disturbi del sistema nervoso, che possono causare la morte dell'animale.

* Traduzione dal francese.

Questi, unitamente alle loro giustificazioni di fatto, sono i dati di diritto interno che costituiscono lo sfondo della lite. La Commissione, si noti, non sottovaluta affatto il pericolo teorico per la salute animale che la carenza di ferro e l'eccesso di sodio può eventualmente costituire, ma ne contesta gli effetti reali nonché le modalità adottate dalla convenuta per farvi fronte, in considerazione del contesto giuridico obbligatorio costituito dalle direttive di armonizzazione riguardanti gli alimenti zootenici.

È opportuno quindi illustrare le disposizioni della normativa comunitaria vigenti in materia.

3. Come precisato, la normativa impugnata riguarda gli *alimenti completi per vitelli.*

Il loro uso è disciplinato dalle tre seguenti direttive, adottate dal Consiglio:

— la direttiva 23 novembre 1970, 70/524, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, in prosieguo: la direttiva « additivi » (GU L 270, pag. 1), emendata dalla direttiva del Consiglio 28 aprile 1973, 73/103 (GU L 124, pag. 17) e 28 aprile 1975, (GU L 124, pag. 29);

— la direttiva 17 dicembre 1973, 74/63, relativa alla fissazione di contenuti massimi per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti zootecnici, in prosieguo la direttiva « sostanze indesiderabili » (GU 11. 2. 1974, L 38, pag. 3), emendata dalla direttiva del Consiglio 6 maggio 1980, 80/502 (GU L 124, pag. 17);

— la direttiva 2 aprile 1979, 79/373, relativa allo smercio degli alimenti zootecnici composti, in prosieguo, la direttiva « alimenti composti » (GU L 86, pag. 30).

Per alimenti zootecnici bisogna intendere, secondo la definizione data da queste direttive, « le sostanze organiche o inorganiche, semplici o in miscela, comprendenti o no additivi, destinate alla nutrizione animale per via orale » (vedasi in particolare art. 2, lett. a), della direttiva 79/373).

Le prime due direttive definiscono gli additivi autorizzati e le sostanze nocive vietate. Per quanto riguarda la terza direttiva, essa riguarda gli alimenti composti che costituiscono, insieme agli alimenti semplici, una delle due categorie principali di alimenti per animali. La particolarità degli alimenti composti è costituita dal fatto che essi sono costituiti da una miscela di alimenti presentata « sotto forma di alimenti completi o di alimenti complementari » (art. 2, lett. b) della direttiva 79/373). Nella fattispecie, gli alimenti completi considerati dalla normativa tedesca sono quelli definiti dalla direttiva 79/373 come « le miscele di alimenti per animali che, per la loro composizione, bastano per assicurare una razione giornaliera », cioè « la quantità totale di alimenti (...) necessaria in media al giorno per soddisfare l'insieme dei bisogni di un animale (...) » (art. 2, lett. d) e, rispettivamente, c) della direttiva 79/373).

In sintesi, gli alimenti completi per vitelli rientrano nelle prime due direttive o direttive « specializzate », in quanto esse comprendono il complesso degli alimenti zootecnici, e nella direttiva 79/373, in quanto l'alimento completo è una delle forme di nutrizione animale mediante alimenti composti.

Basate sugli artt. 43 e 100 del trattato CEE, queste direttive hanno lo scopo, secondo quest'ultimo articolo, di ravvicinare le « disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul

funzionamento del mercato comune », nella fattispecie del mercato comune agricolo, contribuendo per ciò stesso a rafforzare l'attuazione del principio della libera circolazione dei prodotti destinati all'agricoltura (art. 38, nn. 1 e 2, del trattato CEE). La struttura delle tre direttive è simile: campo d'applicazione dell'armonizzazione perseguita e procedure di adeguamento in caso di necessità.

Consideriamo questi due aspetti.

a) Rispettivo campo d'applicazione delle direttive

— La direttiva 70/524, nell'allegato I, contiene l'elenco degli additivi autorizzati precisandone talvolta il contenuto massimo e minimo, talvolta solo il contenuto minimo. Essa impone agli Stati membri di prescrivere che « soltanto » gli additivi che sono in essa elencati, « ed unicamente alle condizioni ivi indicate, possono essere contenuti negli alimenti per animali » (art. 3, n. 1). A tal riguardo, bisogna rilevare che questo allegato contiene, nella rubrica I « Oligo-elementi », un elenco di additivi ferrosi classificati sotto il numero E 1, per i quali il contenuto massimo autorizzato è di mg 1 250 per chilogrammo di alimento completo.

— La direttiva « sostanze indesiderabili », che si applica salva restando la precedente direttiva (art. 1, n. 2, lett. a), stabilisce che « gli Stati membri prescrivono che le sostanze e i prodotti elencati nell'allegato sono tollerate negli alimenti per gli animali soltanto alle condizioni previste in tale allegato » (art. 3, n. 1).

— La direttiva « alimenti composti », che anch'essa si applica salve restando le due precedenti direttive (art. 1, n. 2, lettere b) e c), ha un campo di applicazione più ampio. Gli Stati membri sono tenuti a prescrivere che gli alimenti composti « possono essere commercializzati soltanto se di qualità sana, leale e mercantile », « non presentino alcun pericolo per la salute degli animali o delle persone né siano presentati o commercializzati in modo tale da indurre in errore » (art. 3).

A tal fine, la direttiva determina le norme per il confezionamento degli alimenti zootecnici composti, relative in particolare all'imballagio (art. 4) e all'etichettatura (art. 5).

In relazione a tali norme figurano in allegato l'elenco dei contenuti di ingredienti analitici da dichiarare (punti 5-8), nonché le tolleranze ammesse in caso di differenze accertate rispetto al contenuto prescritto (punti 9 e 10).

La direttiva contiene alcune norme relative alla composizione degli alimenti composti. Gli artt. 6 e 7 rinviano pertanto a contenuti massimi di acqua e cenere da rispettare (punti 2-4 dell'allegato). Per quanto riguarda l'art. 8, esso autorizza gli Stati membri

« qualora le rispettive disposizioni nazionali lo prevedano al momento dell'adozione della presente direttiva (...) a limitare la commercializzazione degli alimenti composti a quelli che:

— sono ottenuti a partire da talune sostanze,

oppure

— non contengono talune sostanze ».

Infine, l'art. 14, lett. a), precisa che « resta impregiudicato il diritto degli Stati membri (...) di raccomandare tipi di alimenti composti rispondenti a determinate caratteristiche di ordine analitico ».

L'osservanza delle prescrizioni delle due direttive è garantita da controlli ufficiali, da effettuarsi dagli Stati membri (artt. 15, 8 e, rispettivamente, 12 delle direttive). Inoltre, secondo quanto stabilito dagli artt. 13 della direttiva « additivi », 7 della direttiva « sostanze indesiderabili » e 9 della direttiva « alimenti composti », gli alimenti non possono essere sottoposti dagli Stati membri a restrizioni di smercio diverse da quelle espressamente contemplate da ciascuna di esse. Tuttavia, talune procedure sono predisposte al fine di affievolire queste norme.

b) Le procedure di adeguamento

Le direttive « additivi » e « sostanze indesiderabili » contemplano la stessa procedura in caso di minaccia per la salute animale o umana: gli Stati membri hanno la possibilità di derogare « provvisoriamente » alle direttive, adottando misure di salvaguardia unilaterali (art. 7, n. 1, della direttiva 70/524, emendata dalla direttiva 73/103, e art. 5 della direttiva 74/63). Queste danno luogo ad una procedura d'urgenza con la quale la Commissione o il Consiglio, a seconda dei casi, su parere del Comitato permanente per gli alimenti zootecnici, decidono « immediatamente se l'allegato debba essere modificato » (art. 7, n. 2, della direttiva 70/524, emendata dalla direttiva 73/103, e 5, n. 2, della direttiva 74/73).

Del resto, onde tener conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, una procedura dello stesso tipo è contemplata negli stessi termini dalle due direttive al fine di rivedere l'elenco degli additivi autorizzati e delle sostanze indesiderabili vietate (art. 6 della direttiva 70/524, emendata dalla direttiva 75/296, e art. 6 della direttiva 74/63).

La direttiva « alimenti composti » contempla, per gli stessi fini, una procedura analoga (artt. 10, lett. a) e 13). Essa contiene inoltre una norma particolare: l'art. 15 impone alla Commissione di proporre, nel termine di tre anni, e al Consiglio di decidere, nel termine di cinque anni, a decorrere dalla notifica della direttiva, le modifiche, che « in base all'esperienza acquisita », consentano di « realizzare la libera circolazione degli alimenti composti per animali e di eliminare talune disparità, in particolare per quanto riguarda l'impiego degli ingredienti e in materia di etichettatura ».

Mezzi delle parti

4. A sostegno del ricorso per inadempimento, la Commissione ha svolto i seguenti argomenti.

— Il dispositivo comunitario istituito dalle tre direttive è esauriente e non lascia quindi più posto, al di fuori delle norme che vi sono stabilite, all'intervento unilaterale degli Stati membri, del genere di quello addebitato alla Repubblica federale di Germania.

— Inoltre, la normativa tedesca pone delle restrizioni incompatibili con le norme sostanziali e procedurali istituite da ciascuna delle direttive di per sé considerata.

— Infine, ed in subordine, le restrizioni introdotte dalla normativa tedesca, incompatibili con l'art. 30 del trattato CEE, non possono essere giustificate a norma dell'art. 36 dello stesso trattato per motivi relativi alla tutela della salute animale o umana.

Mi occupo nell'ordine dei tre punti di tale argomentazione, tutti contestati dalla convenuta.

a) Il carattere esauriente dell'armonizzazione comunitaria

A tal riguardo, la *Commissione* non sostiene che l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in fatto di alimentazione zootecnica sia *totalmente realizzata.* In particolare, dovrebbe ancora essere armonizzato il settore dei microorganismi patogeni. Per contro, dopo l'entrata in vigore (1° gennaio 1981) della direttiva 79/373, il dispositivo derivante dalle tre direttive costituirebbe una disciplina esauriente degli ingredienti degli alimenti zootecnici composti. Pertanto, le prime due direttive disciplinerebbero l'uso delle sostanze realmente « problematiche » per le quali esse avrebbero fissato dei contenuti che escludono espressamente l'istituzione da parte degli Stati membri di restrizioni dello smercio diverse da quelle che esse contemplano, quanto meno al di fuori delle procedure che esse istituiscono. Per quanto riguarda la direttiva « alimenti composti », limitata innanzitutto alle prescrizioni relative all'imballaggio e all'etichettatura degli alimenti, essa manifesterebbe la volontà del legislatore di sancire il libero smercio nella Comunità di tutti gli alimenti che possiedano i requisiti che essa pone, lasciando al produttore la libertà di scegliere la composizione opportuna, e si limiterebbe, in tale campo, a vietare agli Stati membri di porre qualsiasi nuova restrizione circa la presenza o l'assenza di ingredienti e ad autorizzarli a raccomandare taluni tipi di alimenti composti che rispondano a talune caratteristiche di ordine analitico.

In definitiva, al di fuori degli additivi autorizzati e delle sostanze indesiderabili vietate, dalla direttiva « alimenti composti » si desumerebbe che, salvo eccezione espressa, la composizione di questi è stata deliberatamente posta dal legislatore comunitario al di fuori del campo normativo nazionale, di modo che la norma tedesca impugnata osterebbe alla libera circolazione di tutti i tipi di alimenti composti. La libertà dei produttori in fatto di composizione avrebbe come contropartita il potere attribuito agli Stati membri, a norma dell'art. 3 della direttiva, di reprimere i casi particolari di abuso. Se non si vuole vanificare l'armonizzazione raggiunta, quest'ultima norma non potrebbe autorizzare in via generale gli Stati membri ad adottare provvedimenti unilaterali di carattere preventivo.

Contrariamente alla Commissione, la *Repubblica federale di Germania* ritiene che le tre direttive non abbiano *completamente* armonizzato le norme relative alla composizione degli alimenti composti, in particolare quelle riguardanti gli « elementi costitutivi » degli alimenti, quali il ferro e il sodio, i quali, a suo parere, non possono essere definiti né additivi né sostanze indesiderabili.

Questa tesi sarebbe in particolare confermata dalla lettera stessa della direttiva 79/373, i cui artt. 8 e 15 dimostrerebbero che, in attesa di una normativa comunitaria, gli Stati membri sono autorizzati a mantenere in vigore la loro normativa in fatto d'ingredienti. Ora malgrado l'obbligo stabilito dall'art. 15, la Commissione non avrebbe ancora presentato alcuna proposta di modifica, di modo che l'armonizzazione in fatto di ingredienti degli alimenti composti sarebbe incompleta. Il carattere non esauriente delle direttive si desumerebbe da altre disposizioni della normativa comunitaria, in particolare dalla direttiva 82/471, relativa alle bioproteine, che avrebbe disciplinato per

la prima volta l'uso di taluni ingredienti. Per di più, dalla vostra giurisprudenza emergerebbe che il carattere esauriente delle direttive sussiste solo quando l'armonizzazione che esse perseguono è totale.

In verità, le tre direttive avrebbero trattato solo in modo frammentario la questione degli ingredienti degli alimenti composti. Gli Stati membri sarebbero quindi tuttora competenti per adottare gli opportuni provvedimenti, quanto meno ogni volta che essi siano necessari per la tutela della salute animale o umana. A tal riguardo, la convenuta rileva che, contrariamente alle altre due, la direttiva 79/373 non stabilisce alcuna procedura speciale che consente agli Stati membri di soddisfare tale esigenza. Ora, ammettere il carattere esauriente dell'armonizzazione significherebbe, data la completa libertà dei produttori, privare gli Stati membri di qualsiasi possibilità di adottare i provvedimenti che l'urgenza richiederebbe in tale materia.

Non sarebbe certo questo il senso dell'art. 3, la cui seconda frase autorizza in via generale gli Stati membri ad adottare provvedimenti al fine di garantire la tutela della salute animale e umana contro i pericoli che possono derivare dalla carenza o dall'eccesso di taluni ingredienti, quali il ferro e il sodio.

Per quanto riguarda il divieto di ulteriori restrizioni dello smercio, enunciato dall'art. 9 della direttiva 79/373, esso non potrebbe limitare le prerogative che spettano agli Stati membri a norma degli artt. 3, seconda frase, 8 e 15 sopramenzionati.

b) Efficacia delle direttive di per sé considerate

Per la *Commissione*, la normativa tedesca lede sia le direttive relative agli additivi e alle sostanze indesiderabili, sia la direttiva « alimenti composti ».

La ricorrente assume che, per rispettare il contenuto minimo di ferro, il produttore, libero nella scelta dei mezzi per pervenirvi, sarà necessariamente indotto a ricorrere agli additivi ferrosi considerati dalla direttiva 70/524, piuttosto che scegliere ingredienti ricchi di ferro. Valersi di questi ingredienti, piuttosto che degli additivi, lo porterebbe, infatti, a rinunciare per una parte rilevante all'uso dei prodotti base abituali che hanno un contenuto di ferro di circa mg 30 per chilogrammo, ed in particolare al latte in polvere sovvenzionato dalla Comunità. Ora, a proposito degli additivi ferrosi, la direttiva contempla solo un contenuto massimo e vieta qualsiasi restrizione dello smercio diversa da quelle da essa contemplate, di modo che, almeno in modo indiretto, la normativa tedesca si sovrapporrebbe alle sue disposizioni, contravvenendo per ciò stesso all'art. 5 del trattato CEE.

Per quanto riguarda il sodio, esso dovrebbe essere considerato una sostanza indesiderabile che può rientrare solo nella direttiva 74/63, dal momento che, a partire da un certo contenuto, esso costituisce un rischio per la salute. Poiché questa direttiva non contiene alcuna prescrizione relativa al sodio, ne deriverebbe che una restrizione del tipo di quella adottata dalla normativa tedesca è vietata.

Inoltre, le norme impugnate sarebbero state deliberatamente adottate al di fuori delle apposite procedure contemplate dalle due direttive sopramenzionate, sia per far fronte ad una minaccia per la salute umana o animale, sia per tener conto dell'evoluzione delle conoscenze.

In ultimo luogo, se si dovesse ritenere, come sostiene la convenuta, che le norme impugnate non riguardano l'uso del ferro e del sodio in quanto additivi o sostanze indeside-

rabili, ma in quanto componenti analitiche degli ingredienti, la Commissione sostiene che l'art. 8 della direttiva 79/373, dal 2 aprile 1979, vieta agli Stati membri di adottare, come ha fatto la Repubblica federale di Germania col decreto contestato, una nuova normativa che prescriva o vieti di usare taluni ingredienti. Un inadempimento del genere non potrebbe essere giustificato con l'addebito che essa rivolge alla ricorrente per non aver attuato la procedura di cui all'art. 15 della direttiva 79/373.

Da parte sua, il *governo tedesco* contesta l'applicazione delle direttive specializzate. La direttiva 70/524 si applicherebbe infatti al ferro solo sotto forma di additivo, cioè di composti ferrosi — come quelli elencati nell'allegato della direttiva — aggiunti deliberatamente all'alimento, non già al ferro sotto forma di componente analitica, presente nello stato di natura in taluni ingredienti. La normativa tedesca lascierebbe appunto liberi i produttori di scegliere ingredienti ricchi di ferro (ad esempio, la farina di pesce), che consentono di raggiungere il contenuto minimo richiesto per gli alimenti completi destinati ai vitelli. La direttiva « additivi » non è quindi applicabile alla normativa tedesca.

Per quanto riguarda la direttiva 74/63, essa vieterebbe solo le sostanze nocive, indipendentemente dalla loro concentrazione nell'alimento. Ora, il sodio è, per contro, una sostanza necessaria per l'alimentazione zootecnica, la cui presenza è auspicabile, poiché essa costituisce un fattore essenziale del valore nutritivo dell'alimento. Non si dovrebbe quindi definire il sodio una sostanza indesiderabile per il solo fatto che, in dosi eccessive, può rivelarsi pericoloso.

In definitiva, la direttiva « additivi » — che riguarda solo le sostanze aggiunte intenzionalmente agli alimenti zootecnici — e la direttiva « sostanze indesiderabili » — che riguarda solo quelli che sono naturalmente nocivi — non potrebbero applicarsi alle costituenti analitiche o componenti degli alimenti zootecnici composti che vi siano presenti nello stato di natura e ne determinimo il valore nutritivo.

La *Commissione* contesta la distinzione effettuata dalla convenuta. Il confine tra ingredienti, sostanze indesiderabili e additivi sarebbe vago, di modo che una sostanza non potrebbe necessariamente essere classificata a priori nell'una o nell'altra di queste categorie. La nozione di componenti comprende le sostanze contenute in un alimento. Pertanto, a seconda dei casi, la stessa sostanza può figurare talvolta come una sostanza indesiderabile — in dosi eccessive — talvolta come un additivo — se viene aggiunto deliberatamente — talvolta come un semplice ingrediente, senza qualità particolari.

c) Sulle giustificazioni relative alla salute umana o animale

Secondo la *Commissione*, il carattere esauriente dell'armonizzazione realizzata in materia dalle tre direttive, stando alla costante giurisprudenza della Corte, non consentirebbe più di basare legittimamente sulle disposizioni derogative dell'art. 36 CEE un divieto di smercio non espressamente contemplato dalle direttive stesse.

Nemmeno le procedure di adeguamento contemplate dalle direttive « additivi » e « sostanze indesiderabili » potrebbero essere invocate dalla convenuta, dal momento che questa, nella fattispecie, si è deliberatamente

posta al di fuori del loro campo di applicazione. Per quanto riguarda l'art. 3 della direttiva 79/173, esso autorizzerebbe gli Stati membri solo ad adottare provvedimenti contro abusi particolari.

La Commissione sostiene che in ogni caso la normativa tedesca può essere giustificata dall'intento di garantire la tutela della salute animale o umana. Essa osserva, a tal riguardo, che la convenuta non ha potuto dimostrare né l'esistanza di una minaccia concreta, né la effettività delle prassi asserite. Essa rileva che, tenuto conto del contenuto medio di ferro degli alimenti zootecnici nella Comunità, dell'ordine di mg 30, lo scarso contenuto di ferro degli alimenti composti destinati ai vitelli non è necessariamente pericoloso per gli stessi. Per quanto riguarda l'eccesso di sodio, non si vedrebbe l'interesse economico che esso potrebbe avere per i produttori. Infine, la Commissione rileva che la direttiva 79/373 offre alla convenuta mezzi meno drastici per prevenire i rischi addotti, vuoi mediante un'etichettatura appropriata, vuoi mediante l'esercizio del diritto di raccomandazione contemplato dall'art. 14, lett. a). Per il resto, essa fa presente che, essendole stata sottoposta dalla Repubblica federale di Germania, dopo il parere motivato, una proposta di modifica che riproduceva il contenuto della normativa impugnata, il Comitato permanente per gli alimenti zootecnici ha opposto un rifiuto basato essenzialmente su motivi identici a quelli esposti dalla Commissione nella presente causa.

La *Repubblica federale di Germania* sostiene che, per combattere le pratiche abusive sopra menzionate, la normativa di cui trattasi appare più idonea dei provvedimenti suggeriti dalla Commissione e rileva che questa non contesta il rischio al quale essa ha inteso far fronte. Di conseguenza essa era legittimata ad adottare i provvedimenti impugnati, o in forza dell'art. 3, seconda frase, o a norma delle deroghe contemplate dall'art. 36 CEE.

Discussione

5. La soluzione della presente lite va cercata nella portata dell'armonizzazione derivante dalle tre direttive in fatto di alimenti zootecnici.

Come ho già rilevato, queste tre direttive si inseriscono nel contesto più ampio della libera circolazione dei prodotti agricoli, indispensabile per il buon funzionamento del mercato comune agricolo e basata sul principio della libertà di accesso di tutti gli operatori interessati, in particolare dei produttori di questo tipo di prodotto (5/77, Tedeschi, Racc. 1977, pag. 1555, punto 32, e 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. 1978, pag. 2347, punto 57). Nella fattispecie, questa libertà si applica solo agli alimenti che rispondono alle prescrizioni di composizione e di confezionamento imposte dalle direttive « additivi », « sostanze indesiderabili » e « alimenti composti », in conformità agli artt. 14, 7 e, rispettivamente, 9 delle stesse (sentenza 27 marzo 1985, causa 73/84, Denkavit, punto 11). Queste norme sono state adottate a causa, sia della rilevanza dell'alimentazione animale nell'agricoltura della Comunità, sia della necessità di garantire l'uso di alimenti appropriati di buona qualità: esse costituiscono quindi « un fattore essenziale per incrementare la produttività dell'agricoltura » (punti 1 e 2 della motivazione delle tre direttive sopramenzionate).

In tale contesto, tenuto conto del carattere incontestabile del rischio sanitario che può costituire per l'animale la carenza assoluta di ferro e l'eccesso di sodio nell'alimentazione, ci si chiede se gli Stati membri siano ancora autorizzati, per ragioni relative alla tutela animale e umana, ad imporre dei limiti al contenuto di taluni ingredienti degli alimenti zootenici composti.

Non si può ragionevolmente contestare che la normativa tedesca attuata costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 30 del trattato CEE, poiché vieta l'accesso nel territorio tedesco degli alimenti completi che non rispondano a quanto essa prescrive. Infatti, secondo la vostra giurisprudenza, « è sufficiente che tali misure possano ostacolare direttamente o indirettamente, in potenza o in atto, gli scambi fra Stati membri » (4/75, Rewe, racc. 1975, pag. 843, punto 3). Una siffatta restrizione dello smercio può tuttavia rientrare nelle deroghe dell'art. 36 del trattato CEE qualora, soddisfacendo le condizioni che esso pone, sia motivata dalla tutela della salute animale o umana. Tuttavia, il valersi dell'eccezione contemplata dall'art. 36 CEE non è più possibile

« allorché, in applicazione dell'art. 100 del trattato, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana ed approntano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza (...) ».

In tal caso,

« i controlli appropriati vanno (...) effettuati e i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema stabilito dalla direttiva di armonizzazione » (5/77, sopra citata, punto 35).

È quindi questo il contesto in cui dev'essere valutata la conformità del provvedimento nazionale.

Stando alla lettera di questa alternativa, il controllo sulla legittimità della normativa impugnata viene effettuato in funzione del « grado » dell'armonizzazione derivante dalle tre direttive che disciplinano l'uso degli alimenti composti nell'alimentazione animale. Ora, come la Commissione stessa ha ammesso, l'armonizzazione delle norme nazionali da applicarsi a tutti gli alimenti zootecnici non può essere considerata assolutamente esauriente. L'art. 1, n. 2, della direttiva 79/373 lo conferma poiché si richiama alla « fissazione delle quantità massime di residui antiparassitari » fin qui non avvenuta. Ricordo, del resto, che appunto esaminando questa stessa direttiva voi avete affermato che essa non si applicava al controllo sanitario degli alimenti composti (causa 73/84, Denkavit, sopracitata, punto 12). Questi limiti non escludono che un certo grado di armonizzazione sia stato raggiunto dalle tre direttive per quanto riguarda gli *ingredienti degli alimenti zootecnici.*

A tal riguardo, è assodato che le due direttive « specializzate » riguardano la composizione degli alimenti zootecnici. Non si può nemmeno contestare che la terza direttiva abbia come scopo principale la regolamentazione del *confezionamento* del tipo di ali-

menti considerato dal decreto tedesco: gli alimenti composti sotto forma di alimenti completi. Essa si occupa solo in subordine degli *ingredienti* degli alimenti composti.

Come si è visto, la tesi della Repubblica federale di Germania consiste, in sostanza,

— nel respingere l'applicazione delle direttive specializzate alle sostanze di cui essa intendeva disciplinare il contenuto: la normativa impugnata riguarderebbe, infatti, un tipo di sostanza — i costituenti analitici — che non rientrerebbero in queste direttive;

— nell'inferire dalle « lacune » della direttiva 79/373 in fatto di composizione la competenza degli Stati membri ad adottare provvedimenti unilaterali, giustificati, nella fattispecie, dall'intento di garantire la tutela della salute animale o umana, in conformità all'art. 3, seconda frase, di questa stessa direttiva.

Questa tesi non può essere accolta. Dall'esame del diritto derivato in vigore in materia si desume infatti che non solo ciascuna delle tre direttive sopramenzionate, *di per sé considerata*, consente di accertare l'incompatibilità della normativa tedesca, ma anche il *complesso coerente che esse costituiscono* è tale da escludere in modo generale, nel campo di cui trattasi, qualunque intervento degli Stati membri diverso da quelli espressamente contemplati dal legislatore comunitario.

6. In questa fase e tenuto conto dell'importanza che ha loro attribuito la convenuta, è opportuno precisare le nozioni di « componenti analitiche » e di « ingredienti ».

Senza soffermarsi sui termini, a suo parere equivalenti, di volta in volta usati in corso di causa dallo Stato convenuto — « elementi costitutivi », « componenti », « componenti analitiche », « ingredienti » — si può ritenere, con la Commissione, che, per componenti analitiche bisogna intendere qualsiasi sostanza minerale o vegetale, presente negli alimenti zootecnici. Come emerge chiaramente dalla direttiva 79/373, talune di esse determinano in modo sostanziale la qualità dell'alimento, di modo che appare necessario dichiararne il contenuto (quarto considerando): cito in particolare il sodio, la cellulosa greggia, il calcio o gli zuccheri (art. 5, n. 1, lett. e), e punto 5 dell'allegato della direttiva sopracitata). Come ha rilevato la Commissione, al di fuori di questa prima categoria, le costituenti analitiche possono essere definite o additivi qualora, in forma concentrata, sono aggiunte agli alimenti, o sostanze nocive quando implicano, in determinate quantità, un rischio per la salute. Da parte sua, la convenuta sostiene che il ferro e il sodio possono essere definiti componenti analitiche che determinano in modo sostanziale la qualità degli alimenti composti per vitelli.

Da questa prima nozione, è necessario distinguere quella di « ingredienti », come si desume senza ambiguità dalla direttiva 79/373 (punti 5-7 della motivazione, art. 5, n. 1, lett. e, e n. 4, lettere b e f), art. 8, art. 14, lett. a) e art. 15). Nel senso indicato dalla Commissione, si può definirli prodotti base, quali i cereali o la polvere di latte (art. 5, n. 4, lett. f), la cui miscela costituisce la specificità degli alimenti composti. Anche

questa definizione può essere desunta dalla direttiva 79/373 (art. 5, n. 1, ultimo comma, art. 5, n. 4, lett. f) e n. 7).

In definitiva, come ha precisato all'udienza la Commissione, bisogna considerare il ferro e il sodio come *costituenti analitiche degli ingredienti* che entrano nella composizione degli alimenti completi per vitelli. Secondo il governo tedesco, tale qualità li farebbe esulare dal campo di applicazione delle due direttive specializzate, in quanto l'armonizzazione realizzata dalla terza direttiva sarebbe ancora lacunosa nei loro confronti.

7. Vediamo innanzitutto il problema dell'*applicazione della direttiva 74/63 al caso del sodio*, che non sembra affatto problematica. Circa la fissazione di un contenuto massimo di sodio, la Repubblica federale di Germania — ricordo — sostiene che, per l'applicazione di questa direttiva, si dovrebbero distinguere le sostanze nocive per natura, che vi rientrerebbero, dalle sostanze, come il sodio, la cui presenza è invece auspicabile nell'alimento completo, e che non rientrerebbero quindi nel suo campo d'applicazione.

Questa distinzione va respinta, alla luce delle considerazioni tratte dalla vostra sentenza Tedeschi. Voi avete definito, in contrapposizione agli additivi « intenzionalmente » aggiunti « per influenzare favorevolmente » le caratteristiche degli alimenti, le sostanze indesiderabili come quelle che sono « inevitabilmente presenti in tali alimenti, sia allo stato naturale sia come residui delle lavorazioni subite in precedenza dagli alimenti stessi o dalle loro componenti » (5/77 sopracitata, punto 28). Esaminando poi la procedura di salvaguardia istituita in caso di pericolo per la salute animale o umana, avete dichiarato che questa eventualità

« comprende l'ipotesi in cui sostanze anteriormente considerate innocue risultino non essere tali, specie quando, essendo state considerate in precedenza innocue perché presenti in quantità trascurabili, esse appaiono invece presenti in altri miscugli alimentari o in miscugli diversamente dosati, in una proporzione suscettibile di renderli indesiderabili » (5/77, sopracitata, punto 39).

Contrariamente a quanto assume la convenuta, bisogna quindi intendere per sostanze indesiderabili non solo le sostanze *naturalmente* nocive, ma anche quelle che « *a causa della loro quantità* » (5/77, punto 43, da me sottolineato), lo divengono mentre, come il sodio, sono inoffensive, o necessarie, in quantità minore. In considerazione di questa definizione, la compatibilità della fissazione unilaterale di un contenuto massimo di sodio dev'essere valutata nel contesto creato dal legislatore comunitario, in quanto l'armonizzazione realizzata in materia dalla direttiva 74/63 è incontestabile.

Nell'allegato della direttiva 74/63 non figura alcuna prescrizione relativa al contenuto di sodio degli alimenti zootecnici. Ora, a norma dell'art. 3, di tale direttiva, gli Stati

membri sono tenuti a prescrivere che « le sostanze e i prodotti elencati nell'allegato sono tollerati negli alimenti per gli animali *soltanto alle condizioni previste in tale allegato* » (il corsivo è mio). Il silenzio di questo dev'essere interpretato, se non si vuol togliere qualsiasi significato a questa norma, nel senso che sancisce in via di principio, *indipendentemente dal loro contenuto di sodio*, la conformità degli alimenti alle prescrizioni comunitarie. Pertanto, la fissazione di un contenuto massimo di sodio va considerata una restrizione dello smercio non espressamente contemplata dalla direttiva, quindi una trasgressione dell'art. 7, a norma del quale gli Stati membri hanno l'obbligo di provvedere

« affinché gli alimenti per gli animali *conformi alla presente direttiva* non vengano sottoposti ad altre restrizioni in materia di commercializzazione per quanto riguarda la presenza di sostanze e di prodotti indesiderabili » (il corsivo è mio).

Ciò non toglie tuttavia agli Stati membri qualsiasi competenza, purché essi agiscano nei limiti stabiliti dalla direttiva e rispettando le disposizioni di forma e di sostanza che essa contiene. Pertanto,

— la procedura d'urgenza di cui all'art. 5, completata da quella dell'art. 10, attribuisce loro « un mezzo per rimediare ad una lacuna delle legislazioni armonizzate allorché sorge un pericolo che esiga un intervento immediato » (5/77, sopracitata, punto 38);

— la procedura dell'art. 6, completata dall'art. 9, apre loro la possibilità di provocare l'adeguamento della direttiva all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche.

Nella fattispecie, il governo tedesco non ha ritenuto di dover valersi di queste procedure. Perciò la Repubblica federale di Germania, con la normativa sul sodio, ha trasgredito tanto nella sostanza, quanto nella forma la direttiva 74/63.

8. Per quanto riguarda il *contenuto minimo di ferro*, la valutazione della conformità al diritto comunitario risulta più complessa. Se si segue infatti la tesi della convenuta, l'uso di additivi ferrosi negli alimenti completi destinati ai vitelli non sarebbe necessario per raggiungere i contenuti prescritti poiché i produttori potrebbero usare di preferenza ingredienti ricchi di ferro che sfuggono, in quanto tali, alla direttiva « additivi » per rientrare solo nella direttiva « alimenti composti ». Bisogna tuttavia rilevare che l'art. 7, n. 2, divenuto l'art. 8, n. 3, della normativa tedesca relativa agli alimenti zootecnici non precisa le modalità che gli operatori interessati devono seguire per rispettarne le disposizioni. Poiché l'opportunità della scelta fra il valersi di additivi ferrosi o l'usare ingredienti ricchi di ferro è lasciata alla valutazione dei produttori, si è quindi indotti a considerare le due eventualità sopramenzionate.

Il valersi di additivi non è ipotetico. Con la Commissione, si può ritenere che all'uso di ingredienti ricchi di ferro i produttori tenderanno a preferire l'aggiunta di additivi ferrosi, che presentano il vantaggio di non alterare la formula alimentare, cioè la combinazione degli ingredienti che costituiscono l'alimento completo, nella quale la polvere

di latte costituisce una parte rilevante. Essi vi saranno spinti dalle sovvenzioni comunitarie concesse per questi prodotti. In tal caso, la direttiva 70/524 andrebbe applicata, poiché riguarda tutte le sostanze « intenzionalmente aggiunte » agli alimenti « per influenzarne favorevolmente le caratteristiche » (5/77, sopracitata, punto 28).

L'aggiunta di additivi ferrosi corrisponde precisamente, nello spirito del legislatore tedesco, a questo scopo. La direttiva autorizza tuttavia solo l'uso degli additivi di cui essa fa l'elenco e fissa il contenuto massimo. Ciò risulta non solo dall'art. 3, n. 1, a norma del quale

« gli Stati membri prescrivono che (...) *soltanto* gli additivi elencati nell'allegato I, e *unicamente* alle condizioni ivi indicate, possono essere contenuti negli alimenti per animali » (il corsivo è mio),

ma anche dall'art. 13 che li obbliga a vigilare affinché gli alimenti conformi alle disposizioni della direttiva

« siano soggetti, per quanto riguarda la *presenza* o l'assenza di additivi (...) soltanto alle restrizioni in materia di commercializzazione previste dalla presente direttiva » (il corsivo è mio).

In altri termini, mentre la direttiva « sostanze indesiderabili » vieta solo le sostanze nocive che essa elenca, in quanto quelle non espressamente menzionate possono essere considerate autorizzate, la direttiva « additivi » autorizza l'aggiunta, nella quantità che essa stabilisce, solo degli additivi elencati nell'allegato, di modo che solo i contenuti espressamente imposti sono autorizzati. Precisamente, il punto 1 dell'allegato sopracitato fissa, per gli oligo-elementi che esso considera, solo un contenuto *massimo* da non superare. Se ne deve concludere che gli Stati membri non sono competenti ad imporre negli alimenti zootecnici l'osservanza di un contenuto minimo di ferro, a meno che si valgano delle procedure d'adeguamento contemplate dalla direttiva stessa in caso di minaccia per la salute animale o umana e per tener conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche. Nella fattispecie, solo la seconda procedura, che lo Stato membro convenuto non ha cercato di avviare, sarebbe stata possibile poiché la clausola d'urgenza dell'art. 7 consente allo Stato membro, in caso di pericolo per la salute, di sospendere l'uso o di ridurre il contenuto massimo di un additivo.

Dal momento che la normativa impugnata *non esclude* che i produttori incorporino, negli alimenti per vitelli, additivi ferrosi per raggiungere il contenuto minimo di ferro ch'essa impone, la Repubblica federale di Germania, tenuto conto del carattere esauriente dell'armonizzazione realizzata in materia, è venuta meno agli obblighi impostile dalla direttiva 74/63. L'incertezza derivante da questo silenzio è sufficiente, a mio parere, per consentirmi di accertare, anche per il contenuto minimo di ferro, l'inadempimento addebitato alla Repubblica federale.

9. Esamino tuttavia l'altra possibilità offerta ai produttori, secondo il governo convenuto: l'uso, non di additivi ferrosi, ma di ingredienti ricchi di ferro. Per la convenuta,

si potrebbe applicare in tal caso solo la direttiva « alimenti composti », che avrebbe delle lacune in fatto di *composizione* di questi alimenti.

Neanche questo argomento resiste all'esame.

La direttiva 79/373 ha uno scopo diverso da quelli perseguiti dalle direttive specializzate. Mentre con le direttive « additivi » e « sostanze indesiderabili » il legislatore comunitario ha inteso armonizzare le norme da applicarsi nella Comunità all'uso delle *costituenti analitiche particolari*, la direttiva « alimenti composti » riguarda anzitutto la messa in circolazione, sul mercato dell'alimentazione animale, di un *tipo particolare di alimenti zootecnici*, gli alimenti composti. In questo senso, essa mira ad armonizzare le modalità sostanziali d'informazione del consumatore e la presentazione del prodotto. Come è già stato rilevato nell'esaminare le sue disposizioni, solo *accessoriamente* essa considera il problema della composizione.

Ci si chiede se il legislatore comunitario abbia inteso lasciare agli Stati membri la cura di colmare le « lacune » di questa direttiva. Niente consente di pensarlo: varie disposizioni dimostrano, per contro, la volontà di prevenire qualsiasi intervento unilaterale degli Stati membri, che potesse compromettere non solo quanto già ottenuto dalla direttiva, ma anche quanto resta ancora da fare.

È questo il senso in cui bisogna, innanzitutto, interpretare l'obbligo di « stand still » di cui all'art. 8 che si risolve nel « congelare » lo stato del diritto interno dei paesi membri in fatto d'ingredienti nello stato in cui si trovava all'atto dell'adozione della direttiva, cioè il *2 aprile 1979*. Qualsiasi nuova disciplina degli ingredienti ne viene quindi ad essere proibita. Nella parte in cui obbliga i produttori di alimenti completi ad usare un certo tipo di ingredienti ricchi di ferro, la normativa tedesca del *19 luglio 1979* costituisce quindi, a decorrere dal 1° gennaio 1981, data dell'entrata in vigore della direttiva, una trasgressione dell'obbligo *di non facere* imposto dall'art. 8.

In secondo luogo, la procedura comunitaria di adeguamento all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, che consente di modificare l'allegato della direttiva, obbliga gli Stati membri ad agire entro i limiti da questa tracciati. La Repubblica federale di Germania, presentando nel corso della fase precontenziosa una proposta di modifica della direttiva 79/373, sembra aver preso in considerazione il passaggio obbligato attraverso tale procedura.

In terzo luogo, lasciando agli Stati membri la facoltà di « *raccomandare* tipi di alimenti composti rispondenti a determinate caratteristiche di ordine analitico » (il corsivo è mio), il legislatore comunitario ha chiaramente inteso togliere loro la possibilità d'imporre ai produttori l'uso di un tipo di alimenti composti, ad esempio ricchi di ferro (art. 14, lett. a).

In quarto luogo, stabilendo nell'art. 15 che la Commissione propone e il Consiglio decide, entro un termine determinato, le modifiche da apportare alla direttiva, in particolare per quanto riguarda « l'impiego degli ingredienti », il legislatore comunitario ha inteso riservare *esclusivamente* alle istituzioni comunitarie l'adozione di norme complementari comuni e prevenire in tal modo

qualsiasi intervento unilaterale degli Stati membri. A tal riguardo, il ritardo con cui le istituzioni hanno ottemperato a tale obbligo, anche se deplorevole, non può giustificare l'emanazione di norme nazionali nuove, adottate unilateralmente in ispregio dell'art. 8 della direttiva.

La portata di queste varie norme viene confermata dall'art. 9, a norma del quale gli alimenti composti non devono essere soggetti « *per motivi inerenti alle disposizioni contenute nella presente direttiva* » (il corsivo è mio) a restrizioni di smercio diverse da quelle da essa contemplate.

Lungi dal lasciar sussistere un vuoto giuridico in fatto di ingredienti degli alimenti composti, la direttiva 79/373 sancisce in questo campo il principio della libera circolazione degli alimenti composti, pur offrendo agli Stati membri molteplici possibilità d'intervento. Oltre alla facoltà di provocare, valendosi della procedura comunitaria all'uopo predisposta (artt. 10 e 13), la modifica appropriata dell'allegato per quanto riguarda il ferro, che non vi è contemplato, la Repubblica federale di Germania poteva raccomandare l'uso di alimenti con un certo contenuto di ferro, a norma dell'art. 14, lett. a), sopramenzionato.

Per quanto riguarda l'art. 3, che offre un fondamento per qualsiasi provvedimento nazionale che miri a reprimere pratiche sleali o pericolose per la salute animale, esso non può essere interpretato nel senso che autorizzi gli Stati membri a disciplinare in modo generale la composizione degli alimenti. Come avete dichiarato nella sopracitata sentenza Denkavit, questo articolo, chiarito dalle altre disposizioni della direttiva,

« si limita a sancire genericamente l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le opportune disposizioni di carattere legislativo, amministrativo e giurisdizionale, al fine di imporre l'osservanza di determinati livelli qualitativi, di assicurare il controllo sanitario degli alimenti e di garantire la lealtà dei negozi, qualunque siano le origini delle norme da applicarsi (...) » (punto 12).

L'art. 3, per tutto quello che la direttiva ha disciplinato o per le disposizioni nazionali alle quali essa può rinviare, si deve ritenere imponga agli Stati membri non solo di *garantire* la qualità degli alimenti composti prodotti nel loro territorio, ma anche di *punire* l'inosservanza da parte degli operatori interessati delle norme sopramenzionate, in particolare nel caso in cui questi, mediante manipolazioni che la normativa impugnata intende combattere, dovessero compromettere la salute animale e umana. Questi Stati sarebbero in tal caso obbligati a *reprimere* questi abusi senza poter valersi unilateralmente di una disciplina *generale*, di carattere *preventivo*.

In definitiva, la trilogia costituita dagli artt. 3, 8 e 15 della direttiva risponde alle preoccupazioni legittime degli Stati membri: « congelamento », ad opera dell'art. 8, del diritto nazionale in fatto di ingredienti, riduzione a termine, mediante l'art. 15, delle differenze che ne derivano, obbligo, mediante l'art. 3, di garantire la lealtà degli scambi e l'innocuità del prodotto per la salute animale o umana.

L'esame della direttiva 79/373 mette così in evidenza che, adottando una normativa che obbliga gli interessati ad usare ingredienti ricchi di ferro negli alimenti completi per vitelli, il governo tedesco è venuto meno agli obblighi sostanziali e procedurali posti da essa. Con quest'ultima considerazione, l'inadempimento lamentato dalla Commissione viene ad essere confermato.

10. Ci si chiede se, come suggerisce la Commissione, si debba fare un passo avanti ritenendo che, con l'adozione della direttiva 79/373, l'armonizzazione delle norme relative agli ingredienti degli alimenti composti sia compiuta. La risposta a tale quesito implica che l'esame, fin qui limitato alle direttive considerate separatamente, venga allargato al dispositivo complessivo ch'esse costituiscono.

Si potrebbe descrivere questo dispositivo nel modo seguente:

— attuazione, mediante le direttive 70/524 e 74/63, delle disposizioni relative alle costituenti analitiche la cui disciplina è apparsa *indispensabile* sia a causa del loro uso come additivi, sia a causa del loro carattere nocivo; per le costituenti analitiche diverse dagli additivi e dalle sostanze indesiderabili, disposizioni relative al contenuto di acqua e di cenere, al diritto degli Stati membri di « raccomandare tipi di alimenti (...) rispondenti a determinate caratteristiche di ordine analitico » (art. 14, lett. a), direttiva 79/373);

— per gli ingredienti, possibilità per gli Stati membri di mantenere lo statu quo ante fino al completamento di una disciplina comunitaria in materia (artt. 8 e 15 della direttiva 79/373).

A ciò si aggiungono le procedure comunitarie che consentono sia di completare il contenuto delle direttive avviando il processo di adeguamento all'evoluzione delle conoscenze, sia, per le costituenti più critiche (additivi e sostanze indesiderabili), di far fronte all'urgenza mediante una procedura strettamente sottoposta al controllo delle istituzioni comunitarie. La mancanza di una procedura del genere nella direttiva « alimenti composti » è dovuta precisamente al fatto che i rischi per la salute umana e animale sussistono normalmente nel campo disciplinato dalle direttive specializzate. Abbiamo visto infatti che, nell'ambito della direttiva 79/373, la tutela della salute poteva essere garantita.

Da tutte queste considerazioni, emerge che i provvedimenti essenziali necessari per la protezione umana e animale nonché le procedure comunitarie di controllo della loro osservanza sono state adottate in fatto di ingredienti degli alimenti composti. L'armonizzazione delle norme nazionali relative agli ingredienti degli alimenti zootecnici composti appare, se non definitivamente completata, in ogni caso sufficientemente avanzata perché, se non si vuole « compro mettere la realizzazione degli scopi del (...) trattato » (art. 5, 2° comma, CEE), gli Stati membri possano intervenire solo entro i limiti del dispositivo complessivo attuato. Qualsiasi altra soluzione darebbe luogo allo smantellamento progressivo di questo dispositivo, compromettendo con ciò il processo di adeguamento delle direttive di cui il legislatore comunitario ha inteso garantirsi il controllo.

11. Senza che sia pertanto necessario esaminare il mezzo basato dall'attrice su quanto disposto dall'art. 36 CEE, vi propongo

— di dichiarare che « adottando una normativa che vieta lo smercio nel suo territorio di alimenti composti che non abbiano un contenuto minimo di ferro ed un contenuto massimo di sodio, il governo della Repubblica federale di Germania è venuto meno agli obblighi impostigli dalle direttive 79/524, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU L 270, pag. 1), 74/63 relativa alla fissazione di contenuti massimi per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti zootecnici (GU L 38, pag. 31 dell'11. 2. 1974) e aprile 1979, 79/373 relativa allo smercio degli alimenti zootecnici composti (GU L 86, pag. 30) »;

— di porre le spese a carico dello Stato convenuto.