— che, in linea di principio, non è più consentito agli Stati membri di sottoporre gli alimenti zootecnici a restrizioni di smercio a causa della presenza di una sostanza non nominata nell'allegato, prescrivendo, ad esempio, che i succedanei dell'allattamento possono avere solo un determinato contenuto massimo di sodio;

— che gli Stati membri possono fissare provvisoriamente un contenuto massimo di sodio, a norma dell'art. 5 della direttiva, solo in via eccezionale e seguendo le procedure prescritte da tale norma.

Le nozioni di cui all'art. 1, n. 2, lett. b) e c), che determinano il campo d'applicazione della direttiva n. 79/373, relativa allo smercio degli alimenti zootecnici composti, in relazione all'art. 3 della stessa direttiva, devono essere interpretati nel senso

— che agli Stati membri non è consentito, a norma della direttiva n. 79/373, sottoporre gli alimenti zootecnici, a causa dell'assenza di additivi ai sensi della direttiva n. 70/524 e a causa della presenza di sostanze indesiderabili ai sensi della direttiva n. 74/63, a restrizioni di smercio le quali, a norma di queste due direttive, non possono essere prescritte;

— che agli Stati membri non è consentito, a norma dell'art. 3 della direttiva n. 79/373, sottoporre gli alimenti zootecnici a restrizioni di smercio a causa dell'assenza di un additivo o a causa della presenza di una sostanza indesiderabile, nemmeno qualora tale assenza o presenza costituisca, a loro parere, un pericolo per la salute degli animali o delle persone, al di fuori della procedura di adeguamento di cui all'art. 6, n. 2, lett. A a) della direttiva n. 70/524 o all'art. 6 della direttiva n. 74/63, salva restando la procedura d'urgenza contemplata rispettivamente dagli artt. 7 e, 5 di dette direttive.

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

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le questioni pregiudiziali sottopostevi dal tribunale amministrativo federale trovano la loro origine nella controversia tra l'impresa tedesca Denkavit, fabbricante di mangimi, e l'ufficio del settore dell'alimentazione del Land Renania del Nord-Westfalia. La Denkavit intende infatti smerciare alimenti completi per vitelli che non rispondono a talune prescrizioni regolamentari quanto al loro tenore minimo di ferro e massimo di sodio, a cui è subordinata la

* Traduzione dal francese.

loro messa in commercio sul territorio tedesco (art. 14, n. 1, della legge 2 luglio 1975 relativa agli alimenti per animali, BGBl. I, pag. 1745).

Tali requisiti risultano dall'art. 7, n. 2, del regolamento 16 giugno 1976 relativo agli alimenti per animali (BGBl. I, pag. 1497), nella versione conseguente alla modifica intervenuta il 19 luglio 1979 (BGBl. I, pag. 1122), divenuto art. 8, n. 3, dello stesso provvedimento, nella sua versione dell'8 aprile 1981 (BGBl. I, pag. 352). Queste disposizioni sono state sottoposte al vostro esame dalla Commissione nella causa 28/84, su cui ho testé presentato le mie conclusioni.

Dinanzi ai giudici tedeschi di primo grado e di appello veniva sollevato il problema della compatibilità di questa normativa alla luce delle direttive 23 novembre 1970 n. 70/524, « relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali », in prosieguo: direttiva « additivi » (GU L 270, pag. 1), 17 dicembre 1973, n. 74/63 « relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per gli animali », in prosieguo: direttiva « sostanze indesiderabili » (GU 1974, L 38, pag. 31), e 2 aprile 1979, n. 79/373 « relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali », in prosieguo: direttiva « alimenti composti » (GU L 86, pag. 30).

La suprema Corte amministrativa tedesca, adita in ultima istanza, intende risolvere lo stesso problema di compatibilità sottoponendo le seguenti quattro questioni pregiudiziali:

« 1) Se nell'art. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, n. 70/524, CEE, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, la nozione " additivi" vada interpretata nel senso

— che essa comprende tutte le sostanze, contenute negli alimenti animali, che influiscono sulle caratteristiche di questi o sulla produzione animale

oppure

— che dette sostanze rientrano in tale nozione solo qualora non siano semplicemente contenute negli ingredienti degli alimenti (c.d. " sostanze inerenti "), bensì siano state aggiunte agli ingredienti stessi, eventualmente in modo isolato.

2) Se l'art. 13 di detta direttiva vada interpretato nel senso che gli Stati membri non possono più sottoporre gli alimenti zootecnici a restrizioni di smercio a causa della mancanza di una sostanza determinata, prescrivendo che i succedanei dell'allattamento devono avere un contenuto minimo di ferro.

3) Se gli artt. 5 e 7 della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1973, n. 74/63, CEE, relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per gli animali, vada interpretata nel senso

— che in linea di principio non è più consentito agli Stati membri sottoporre gli alimenti a restrizioni dello smercio a causa della presenza di una sostanza non nominata nell'allegato, prescrivendo che i succedanei dell'allattamento possono avere solo un determinato tenore massimo di sodio,

— che gli Stati membri solo in via eccezionale, a norma dell'art. 5, n. 1, primo inciso, e tenuto conto di quanto stabilisce il secondo inciso della stessa disposizione, possono fissare provvisoriamente un tenore massimo di sodio.

4) a) Se l'art. 1, n. 2, lett. b) e c), della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979,

n. 79/373, CEE, relativa allo smercio degli alimenti composti per animali, vada interpretato nel senso che:

— agli Stati membri è tuttora vietato sottoporre gli alimenti zootecnici, a causa della mancanza di additivi ai sensi della direttiva n. 70/524, CEE e in relazione alla presenza di sostanze indesiderabili ai sensi della direttiva n. 74/63, CEE, a restrizioni di smercio che a norma di dette direttive non possono essere prescritte, ovvero

b) l'art. 3, secondo inciso, della direttiva n. 79/373, CEE vada interpretato nel senso

— che agli Stati membri è consentito sottoporre gli alimenti zootecnici a restrizioni dello smercio a causa della mancanza di un additivo o in relazione alla presenza di una sostanza indesiderabile, qualora tale mancanza o presenza costituisca un pericolo per la salute degli animali o dell'uomo,

— e ciò senza che sia necessario il procedimento di adeguamento a norma dell'art. 6, n. 2, lett. A a), della direttiva n. 70/524, CEE o, rispettivamente, dell'art. 5, n. 1, della direttiva n. 74/63, CEE. »

Sottoponendovi queste quattro questioni la Corte amministrativa federale vi chiede in sostanza di interpretare la nozione di additivo e di precisare la portata delle competenze residue degli Stati membri nell'ambito delle tre direttive precitate.

2. L'identità di oggetto tra un procedimento pregiudiziale e un procedimento per inadempimento è per voi abituale. Voi avete infatti costantemente ritenuto, pur non potendo pronunziarvi nell'ambito del procedimento pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato, sulla conformità al diritto comunitario delle norme di diritto interno, di essere tuttavia competenti, interpretando le norme comunitarie la cui validità è contestata dinanzi al giudice nazionale, a fornire a quest'ultimo una soluzione utile in relazione alla quale egli sarà in grado, dal canto suo, di risolvere la controversia di cui è investito (cfr. ad es. causa 111/76, Van den Hazel, Racc. 1977, pag. 901, punto 4 della motivazione).

Ciò rilevato, va osservato che le questioni pregiudiziali proposte dal tribunale amministrativo federale esprimono egregiamente i problemi sollevati dalla normativa tedesca nei confronti delle tre direttive comunitarie, ai quali ho tentato di dare una soluzione nelle mie conclusioni in causa 28/84. Del resto, le osservazioni a voi presentate riportano essenzialmente gli argomenti addotti nel corso del procedimento per inadempimento. Di conseguenza, senza riprendere gli argomenti già svolti dalla Commissione e dalla Repubblica federale di Germania nel corso di quest'ultimo procedimento, mi limiterò a presentare quelli della Denkavit, del Land e del governo italiano.

3. L'argomentazione della ricorrente nella causa principale è articolata su quattro punti.

— La fissazione di un contenuto minimo di ferro sarebbe incompatibile con la direttiva « additivi ». Le disposizioni congiunte dell'art. 3, n. 1, di quest'ultima e del suo allegato (sub I, Oligoelementi, n. E 1) consenti-

rebbero di qualificare il ferro come additivo. Ora, l'art. 13 vieterebbe le restrizioni allo smercio diverse da quelle risultanti espressamente dalla direttiva stessa. Quanto all'argomento secondo cui nulla obbligherebbe il fabbricante a ricorrere ad additivi ferrosi, dato che la normativa tedesca gli lascia la possibilità di utilizzare ingredienti ad elevato tenore di ferro, la Denkavit fa valere le osservazioni seguenti: l'art. 8 della direttiva « alimenti composti » vieterebbe qualsiasi nuova disciplina in materia di ingredienti, posteriore all'adozione della direttiva stessa. Per giunta, l'utilizzazione di prodotti di base ad elevato tenore di ferro comporterebbe uno sconvolgimento della formula alimentare di fabbricazione dei succedanei dell'allattamento.

— La fissazione di un contenuto massimo di sodio sarebbe contraria alle disposizioni della direttiva n. 74/63. Il sodio dovrebbe essere qualificato come sostanza indesiderabile, in quanto la direttiva intende con ciò non solo le sostanze nocive per natura, ma anche quelle che lo diventano in ragione del loro tenore. Poiché la direttiva non contempla, in allegato, alcuna prescrizione relativa al sodio, bisognerebbe dedurne che essa vieta qualsiasi restrizione allo smercio a questo proposito. Per escludere l'applicazione della direttiva n. 74/63, non ci si potrebbe basare né sulla direttiva 23 novembre 1976, n. 77/101, relativa alla commercializzazione degli alimenti semplici per animali (GU 1977, L 32, pag. 1) né sulla direttiva « alimenti composti » che fissano entrambe limiti quantitativi per taluni componenti analitici. Tali due direttive hanno una finalità specifica che non è quella di tutelare la salute ma quella di garantire la lealtà negli scambi. Di conseguenza, i limiti quantitativi da esse prescritti sono in relazione all'effetto delle sostanze considerate sulla qualità dell'alimento considerato.

— La direttiva n. 79/373 sarebbe da applicare solo in quanto le due direttive specifiche non lo siano. Pertanto non si potrebbe giustificare la normativa tedesca sulla base della seconda frase dell'art. 3. Come le altre, la direttiva « alimenti composti » vieterebbe, infatti, tutte le restrizioni allo smercio diverse da quelle da essa espressamente contemplate (art. 9). In questo senso, l'art. 8 imporrebbe agli Stati membri di non introdurre nuove normative in materia di ingredienti, mentre l'art. 14, lett. a), li autorizzerebbe soltanto a raccomandare l'impiego negli alimenti di taluni componenti analitici.

— Infine, l'insieme degli argomenti così presentati consentirebbe di escludere l'applicazione dell'art. 36 del trattato CEE. La Repubblica federale di Germania, per giustificare la normativa adottata, avrebbe dovuto rispettare le norme procedurali contemplate dalle direttive. In subordine, la Denkavit osserva che, nell'ambito dell'art. 36 del trattato CEE, è a carico dello Stato membro l'onere di provare l'esistenza di un pericolo per la salute, ciò che la Repubblica federale di Germania non ha potuto fare.

4. Il Land Renania del Nord-Westfalia sostiene, dal canto suo, che la normativa tedesca riguarderebbe il ferro e il sodio in quanto « sostanze inerenti », il che comporterebbe l'inapplicabilità delle due direttive specifiche. Infatti, contrariamente agli additivi autorizzati dalla direttiva n. 70/524, le sostanze inerenti sarebbero presenti allo stato naturale negli alimenti per animali e non aggiunte deliberatamente a questi ultimi. Anche supponendo che il ferro considerato dalla normativa tedesca sia assimilato a un additivo, la direttiva non potrebbe peraltro applicarsi alla fissazione di un tenore minimo: l'art. 13 consentirebbe infatti allo Stato membro, in caso di minaccia per la salute, di imporre il rispetto di un tenore minimo qualora esso non sia contemplato nell'allegato.

Quanto al sodio, esso non potrebbe essere qualificato come sostanza indesiderabile, in quanto, contrariamente alle sostanze vietate dalla direttiva n. 74/63, non è nocivo per natura, ma, al contrario, auspicabile qualora

il suo tenore non sia eccessivo. In definitiva, l'art. 3, 2a frase, della direttiva n. 79/373 costituirebbe il fondamento giuridico della normativa tedesca.

5. Nelle sue osservazioni, il governo italiano adduce sostanzialmente gli stessi argomenti del Land. Per quanto riguarda l'art. 8 della direttiva n. 79/373, esso, secondo quanto dichiarato in udienza dal rappresentante dello Stato italiano, va interpretato in relazione all'art. 15: l'armonizzazione delle norme nazionali da applicare in materia di ingredienti non sarebbe compiuta e potrebbe esserlo solo qualora una disciplina comunitaria si fosse sostituita alle norme divergenti ancora in essere nei vari Stati membri. Il ricorso all'art. 36 rimarrebbe ancora possibile.

6. Dall'esame degli atti della causa principale nonché dall'insieme delle osservazioni a voi presentate non emerge alcun elemento nuovo tale da modificare l'interpretazione delle tre direttive di cui è causa da me operata nelle conclusioni in causa 28/84.

Va tuttavia rilevato che i limiti dell'armonizzazione in materia di ingredienti, quali risultano non solo dagli artt. 8 e 15, ma anche dal complesso delle norme della direttiva n. 79/373 il cui oggetto principale è il *condizionamento* degli alimenti composti e non la loro *composizione*, non possono giustificare il mantenimento, dopo l'entrata in vigore della direttiva n. 79/373, di una normativa che si risolva nell'*imporre* — mentre la direttiva contempla solo il diritto di *raccomandare* — un tipo di alimenti rispondenti a determinate caratteristiche di ordine analitico ovvero il ricorso a ingredienti a elevato tenore di ferro, contrariamente alle disposizioni del precitato art. 8.

7. Di conseguenza, le questioni sollevate dal tribunale amministrativo federale potrebbero essere risolte come segue:

a) L'art. 2, lett. a), della direttiva n. 70/524 ha inteso considerare come « additivi » le sostanze volontariamente aggiunte agli alimenti per animali al fine di ottenere un effetto vantaggioso sulle loro caratteristiche.

b) L'art. 13 della direttiva n. 70/524 dev'essere interpretato, in connessione col disposto dell'art. 3, n. 1, nel senso che esso vieta agli Stati membri di assoggettare gli alimenti per animali, in particolare in relazione all'assenza di un additivo, a restrizioni allo smercio diverse da quelle espressamente contemplate dalla direttiva per le sostanze elencate nel suo allegato.

c) L'art. 7 della direttiva n. 74/63 dev'essere interpretato, in connessione col disposto dell'art. 3, n. 1, nel senso che esso vieta in linea di massima agli Stati membri di assoggettare gli alimenti per animali, in relazione alla presenza di una sostanza nociva, a restrizioni allo smercio diverse da quelle espressamente contemplate dalla direttiva per le sostanze comprese nell'elenco allegato.

L'art. 5, n. 1, di tale direttiva autorizza gli Stati membri, alle condizioni formali e sostanziali da esso prescritte, ad adottare provvisoriamente qualsiasi altro provvedimento restrittivo dello smercio degli alimenti.

d) La direttiva n. 79/373, che si applica, in conformità all'art. 1, n. 2, lett. b) e c), lasciando impregiudicate le disposizioni delle direttive nn. 70/524 e 74/63, vieta agli Stati membri, all'art. 9, di prescrivere restrizioni dello smercio diverse da quelle che essa contempla espressamente ed impone loro, all'art. 3, di prendere tutti gli opportuni provvedimenti, di carattere legislativo o regolamentare, al fine di assicurare il rispetto di talune norme di qualità, il controllo sanitario e la lealtà dei negozi commerciali.