SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
6 dicembre 2005 *

Nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE proposte alla Corte dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito) (C-453/03), dal Consiglio di Stato (C-11/04 e C-12/04) e dal Rechtbank 's-Gravenhage (Paesi Bassi) (C-194/04), con decisioni 23 ottobre 2003, 11 novembre 2003 e 22 aprile 2004, pervenute in cancelleria rispettivamente nei giorni 27 ottobre 2003, 15 gennaio e 26 aprile 2004, nelle cause

The Queen, su richiesta di:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd

* Lingue processuali: l'inglese, l'italiano e l'olandese.

contro

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04),

Cargill Srl

contro

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

contro

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

e

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04)

contro

Productschap Diervoeder,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dai sigg. V. Skouris, presidente, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore), presidenti di sezione, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet e M. Ilešič, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano

cancellieri: sig.re M.-F. Contet, amministratore principale, e K. Sztranc, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 novembre 2004,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'ABNA Ltd, dal sig. D. Anderson, QC, e dalla sig.ra E. Whiteford, solicitor;

— per la Fratelli Martini & C. SpA, dall'avv. F. Capelli e dalla sig.ra B. Klaus, Rechtsanwältin;

— per la Ferrari Mangimi Srl, dagli avv.ti E. Cappelli, P. De Caterini e A. Bandini;

— per la Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), dal sig. H. Ferment, advocaat;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. M. Bethell, in qualità di agente, assistito dal sig. C. Lewis (C-453/03), barrister;

— per il governo italiano, dai sigg. I.M. Braguglia e M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agenti, e dal sig. G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), H.G. Sevenster (C-453/03 e C-194/04) e J.G.M. van Bakel (C-453/03 e C-194/04), in qualità di agenti;

— per il governo danese, dal sig. J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dalle sig.re K. Marinou (C-453/03) e S. Charitaki (C-11/04 e C-12/04) nonché dai sigg. G. Kanellopoulos e V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, dai sigg. M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 e C-12/04) e J.M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agenti;

— per il governo francese, dal sig. G. de Bergues (C-453/03) e dalla sig.ra R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agenti;

— per il Parlamento europeo, dalla sig.ra E. Waldherr (C-453/03) e dai sigg. M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04) e A. Baas (C-194/04), in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai sigg. T. Middleton e F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04) e dalla sig.ra A.-M. Colaert (C-194/04), in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. B. Doherty e P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04) e dalla sig.ra C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04), in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 aprile 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono essenzialmente sulla validità della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, 2002/2/CE, che modifica la direttiva 79/373/CEE del Consiglio relativa alla circolazione dei mangimi composti per animali e che abroga la direttiva 91/357/CEE della Commissione (GU L 63, pag. 23), in particolare dell'art. 1, punti 1, lett. b), e 4.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di ricorsi introdotti da produttori di mangimi composti o da rappresentanti di quest'industria al fine dell'annullamento o della sospensione della normativa adottata al fine del recepimento nel diritto nazionale delle disposizioni contestate della direttiva 2002/2.

Ambito normativo

3 La direttiva 2002/2 è fondata sull'art. 152, n. 4, lett. b), CE, che dispone quanto segue:

«Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, contribuisce alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, adottando:

(...)

b) in deroga all'articolo 37, misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica».

4 Si devono riprodurre i 'considerando' seguenti della direttiva 2002/2:

«(2) Per quanto riguarda l'etichettatura, la direttiva 79/373/CEE mira a fare in modo che gli allevatori dispongano di informazioni il più possibile accurate e obiettive sulla composizione e sull'impiego dei mangimi.

(3) Fino ad ora, la direttiva 79/373/CEE prevedeva una formula di dichiarazione flessibile, limitata all'indicazione delle materie prime, senza specificarne la quantità negli alimenti destinati ad animali da produzione, ed ammetteva la possibilità di dichiarare categorie di materie prime anziché le materie prime stesse.

(4) Tuttavia, la crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina e la recente crisi della diossina hanno dimostrato l'inadeguatezza delle vigenti disposizioni, evidenziando la necessità di informazioni più particolareggiate, qualitative e quantitative, sulla composizione dei mangimi destinati agli animali da produzione.

(5) Indicazioni quantitative particolareggiate della composizione dei mangimi possono contribuire alla rintracciabilità di materie prime potenzialmente contaminate, consentendo di risalire a specifiche partite. Ciò comporta evidenti vantaggi per la salute pubblica e consente di evitare la distruzione di prodotti che non presentano rischi sanitari significativi.

(6) È quindi opportuno, in questa fase, imporre una dichiarazione obbligatoria di tutte le materie prime contenute nei mangimi composti destinati ad animali da produzione nonché delle rispettive quantità.

(7) Per ragioni pratiche, occorre consentire che le dichiarazioni delle materie prime contenute nei mangimi composti destinati agli animali da produzione figurino su un'etichetta ad hoc o in un documento di accompagnamento.

(8) La dichiarazione delle materie prime contenute nei mangimi costituisce, in alcuni casi, un importante elemento di informazione per gli allevatori. Occorre quindi che il responsabile dell'etichettatura fornisca, dietro richiesta del cliente, l'elenco dettagliato di tutte le materie prime utilizzate con la percentuale esatta rispetto al peso.

(...)

(10) In base ad uno studio di fattibilità, e al più tardi il 31 dicembre 2002, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata di un'adeguata proposta, che terrà conto delle conclusioni di detta relazione, al fine di compilare un elenco positivo.

(...)

(12) Poiché in futuro non sarà più possibile, nel caso di mangimi composti destinati agli animali da produzione, dichiarare categorie di materie prime anziché le materie prime stesse, è opportuno abrogare la direttiva 91/357/CEE della Commissione, del 13 giugno 1991, che stabilisce le categorie di materie prime per mangimi che possono essere utilizzate per l'indicazione della composizione degli alimenti composti destinati ad animali diversi da quelli familiari (...)».

5 L'art. 1, punto 1, lett. b), della direttiva 2002/2, che modifica l'art. 5 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/373/CEE, relativa alla circolazione dei mangimi composti per animali (GU L 86, pag. 30), così dispone:

«1) all'articolo 5, il paragrafo 1 è modificato come segue:

(...)

b) è aggiunto il punto seguente:

"l) Nel caso di alimenti composti diversi da quelli destinati ad animali familiari, la menzione 'la percentuale esatta rispetto al peso delle materie prime dei mangimi che compongono questo alimento può essere ottenuta presso: ...' (nome o ragione sociale, indirizzo o sede sociale e numero di telefono e indirizzo di posta elettronica del responsabile delle indicazioni di cui al presente paragrafo). Questa informazione è fornita dietro richiesta del cliente».

6 L'art. 1, punto 4, della direttiva 2002/2 contiene un certo numero di disposizioni sostitutive dell'art. 5 quater della direttiva 79/373. Così recita:

«4) l'articolo 5 quater è sostituito dal testo seguente:

(...)

1. Tutte le materie prime dei mangimi composti sono elencate con i loro nomi specifici.

2. L'enumerazione delle materie prime dei mangimi è soggetta alle norme seguenti:

a) mangimi composti destinati ad animali diversi dagli animali familiari:

i) enumerazione delle materie prime dei mangimi con indicazione, in ordine decrescente, delle percentuali rispetto al peso presenti nel mangime;

ii) è consentita una tolleranza del ± 15 % del valore dichiarato delle suddette percentuali;

(...)».

7 L'art. 1, punto 5, della direttiva 2002/2 prevede l'aggiunta di un comma all'art. 12 della direttiva 79/373. Ai sensi di quest'ultimo, gli Stati membri «prescrivono che i produttori di mangimi composti sono tenuti a mettere a disposizione delle autorità incaricate di effettuare i controlli ufficiali, su richiesta di queste ultime, qualsiasi documento relativo alla composizione degli alimenti destinati ad essere immessi in circolazione che consenta di verificare la correttezza delle informazioni fornite sull'etichetta».

8 L'art. 2 della direttiva 2002/2 così dispone:

«La direttiva 91/357/CEE della Commissione è abrogata con effetto dal 6 novembre 2003».

9 Le fasi dell'adozione della direttiva 2002/2 rilevanti ai fini delle presenti cause possono essere descritte come segue.

10 Il 7 gennaio 2000 la Commissione delle Comunità europee ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 79/373 [documento COM(1999) 744 def].

11 Nella motivazione di tale proposta si ricorda che, a seguito della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: l'«ESB»), il Parlamento europeo ha auspicato la previsione dell'obbligo, per i produttori di mangimi composti, di effettuare una dichiarazione relativa alle quantità dei diversi ingredienti che compongono i mangimi stessi. Nel corso dei dibattiti successivi, si è fatto riferimento a tale dichiarazione con il nome di «dichiarazione aperta».

12 La motivazione precisa, segnatamente, quanto segue:

«La Commissione è consapevole dei vantaggi di una "dichiarazione aperta" nelle disposizioni in materia di etichettatura dei mangimi composti destinati agli animali da produzione al fine di facilitare la rintracciabilità delle materie prime.

Come hanno dimostrato i recenti episodi di contaminazione da diossine di oli e additivi, verificatisi rispettivamente in Belgio e in Germania, la precisione e l'accuratezza delle informazioni riportate sulle etichette dei mangimi composti sono di cruciale importanza. Poiché il livello di contaminazione di un alimento composto dipende dalla quantità di materie prime contaminate in esso contenute, una corretta informazione non può prescindere dall'esatta indicazione degli ingredienti utilizzati e dei rispettivi quantitativi».

13 In replica alle obiezioni degli Stati membri, in favore di una dichiarazione facoltativa, e dei produttori di mangimi composti, interessati a tutelare la proprietà intellettuale delle formule degli alimenti, nella detta motivazione si afferma:

«La Commissione ritiene invece che una dichiarazione aperta facoltativa sia in contrasto con il diritto all'informazione degli allevatori e con il principio di trasparenza. Essa reputa inoltre che una dichiarazione aperta facoltativa finirebbe per alterare le condizioni di concorrenza tra i produttori di alimenti per animali.

(...) Per poter garantire il massimo grado di trasparenza, essa non può tener conto dell'argomento invocato della protezione della proprietà intellettuale delle formule degli alimenti. Non vi è di fatto alcuna violazione del segreto commerciale, poiché, generalmente, le formule di alimenti composti non sono brevettate. Anche se così fosse, esse non potrebbero rimanere segrete. In realtà la pubblicazione degli ingredienti non pregiudicherebbe il diritto della proprietà intellettuale».

14 Il 4 ottobre 2000 il Parlamento, in prima lettura, ha formulato cinque emendamenti a tale proposta di direttiva (GU 2001, C 178, pag. 177).

15 Il 19 dicembre 2000 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la posizione comune (CE) n. 6/2001, in vista dell'adozione della direttiva 2002/2 (GU 2001, C 36, pag. 35). Dalla motivazione del Consiglio risulta che, ritenendo irrealistico richiedere ai produttori una dichiarazione relativa alle quantità precise delle materie prime contenute nei mangimi composti, esso accoglieva la soluzione di una dichiarazione che indica le materie prime in base alle loro percentuali rispetto al peso, in ordine di peso decrescente, all'interno di fasce. Tuttavia, l'elenco dettagliato e preciso delle dette quantità doveva essere fornito dal produttore dietro richiesta individuale di un cliente. Il 21 dicembre 2000 la Commissione ha presentato una proposta modificata

di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 79/373, conforme alla citata posizione comune [documento COM(2000) 780 def., GU 2001, C 120 E, pag. 178].

16 Il 5 aprile 2001 il Parlamento, in seconda lettura, ha presentato taluni emendamenti a tale proposta modificata di direttiva, ristabilendo la «dichiarazione aperta» (documento A5-0079/2001, GU 2002, C 21 E, pag. 310).

17 In esito alla procedura di conciliazione, è stato adottato un testo di compromesso, ripreso dalla direttiva 2002/2, secondo cui i produttori devono indicare le quantità delle materie prime che compongono i prodotti, con una tolleranza pari a ± 15 % del valore dichiarato, ma sono tenuti, su domanda del cliente, a comunicare le percentuali esatte del peso delle materie prime che compongono un alimento.

18 Il 24 aprile 2003 la Commissione ha presentato una relazione sulla fattibilità di un elenco positivo di materie prime per mangimi [documento COM(2003) 178 def.], da cui risulta che l'elaborazione di tale elenco positivo non avrebbe contribuito a garantire la sicurezza dei mangimi e che, pertanto, la Commissione non avrebbe presentato alcuna proposta in tal senso. Nella stessa relazione, tuttavia, essa annunciava iniziative in altri settori, volte al miglioramento della sicurezza dei mangimi.

Cause principali e questioni pregiudiziali

Nel procedimento C-453/03

19 I ricorrenti nella causa principale, specializzati nella fabbricazione di mangimi composti per animali, chiedono l'annullamento della normativa adottata al fine del recepimento delle contestate disposizioni della direttiva 2002/2 nel diritto interno.

Con decisione 6 ottobre 2003, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) ha sospeso in via cautelare l'esecuzione di tale normativa.

20 Sempre con decisione 6 ottobre 2003, la High Court ha esposto la motivazione della sua domanda pregiudiziale. La questione, come formulata in una decisione 23 ottobre 2003, è la seguente:

«Se l'art. 1, punto 1, lett. b), e/o l'art. 1, punto 4, della direttiva 2002/2, nella parte in cui modificano l'art. 5 quater, n. 2, lett. a), della direttiva 79/373 esigendo l'enumerazione delle percentuali siano invalidi per:

a) assenza di fondamento normativo nell'art. 152, n. 4, lett. b), CE;

b) violazione del diritto fondamentale di proprietà;

c) violazione del principio di proporzionalità».

21 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 18 febbraio 2004, la società Lambey SA ha chiesto di essere autorizzata ad intervenire, conformemente all'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia, nel procedimento C-453/03, al fine di presentare osservazioni. Con ordinanza del presidente della Corte 30 marzo 2004 tale domanda è stata dichiarata irricevibile.

Nei procedimenti C-11/04 e C-12/04

22 La direttiva 2002/2 è stata recepita nel diritto italiano con decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali del 25 giugno 2003, contenente integrazioni e modificazioni agli allegati alla legge 15 febbraio 1963, n. 281, sulla disciplina della preparazione e del commercio dei mangimi, in attuazione della direttiva 2002/2/CE del 28 gennaio 2002 (GURI 6 agosto 2003, n. 181; in prosieguo: la «legge n. 281/1963»). Tale decreto era applicabile a partire dal 6 novembre 2003.

23 Come spiega il Consiglio di Stato nelle decisioni di rinvio all'origine dei procedimenti C-11/04 e C-12/04, per effetto di tale decreto diventa obbligatorio, per i produttori di mangimi composti, riportare in etichetta l'elenco delle materie prime con indicazione, in ordine d'importanza decrescente, delle loro percentuali rispetto al peso complessivo. Le materie prime, ai sensi della direttiva 2002/2, devono essere indicate secondo il nome specifico, sostituibile con quello della categoria a cui appartengono, con riferimento alle categorie che raggruppano varie materie prime stabilite a norma dell'art. 10, lett. a), della direttiva 79/373, attuato a sua volta dalla direttiva della Commissione 13 giugno 1991, 91/357/CEE, che stabilisce le categorie di ingredienti che possono essere utilizzate per l'indicazione della composizione degli alimenti composti destinati ad animali diversi da quelli familiari (GU L 193, pag. 34).

24 Il giudice nazionale ricorda, a tal proposito, che la direttiva 91/357, emanata ai sensi del citato art. 10, lett. a), è stata abrogata dalla direttiva 2002/2 con effetto dal 6 novembre 2003, senza che la Commissione abbia avuto modo di presentare una proposta di provvedimento con l'elenco positivo delle materie prime utilizzabili. Le autorità italiane hanno rinviato all'elenco provvisorio di materie prime contenuto nell'allegato VII, parte A, della legge n. 281/1963 e, per quelle non menzionate in tale elenco, alle denominazioni riportate nella parte B, ossia proprio alle categorie generiche stabilite dalla direttiva 91/357.

25 Le ricorrenti nelle cause principali, specializzate nella fabbricazione di mangimi composti, hanno impugnato in appello dinanzi al Consiglio di Stato le decisioni del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, chiedendo l'annullamento della normativa adottata al fine del recepimento nel diritto italiano delle disposizioni contestate della direttiva 2002/2. Con due decisioni distinte, il giudice del rinvio ha disposto, in via provvisoria, la sospensione dell'esecuzione di tale normativa.

26 Quanto alla protezione della sanità pubblica, il detto giudice fa osservare che i mangimi di origine vegetale presentano meno rischi rispetto ai mangimi composti contenenti farine animali, il cui impiego è stato all'origine dell'apparizione dell'ESB. Peraltro, le misure di cui all'art. 152, n. 4, lett. b), CE sarebbero solo quelle riguardanti le malattie o il trattamento degli animali, mentre la materia dell'etichettatura dei mangimi vegetali non avrebbe direttamente come obiettivo la protezione della sanità pubblica.

27 Nella decisione di rinvio all'origine del procedimento C-11/04, il Consiglio di Stato ritiene che, stante il dubbio esistente sulla proporzionalità del provvedimento comunitario contestato, non sia manifestamente infondata la questione della violazione del diritto di proprietà di cui all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ripreso dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), concernente la proprietà intellettuale, con riferimento al segreto industriale e al know-how aziendale.

28 Nella decisione di rinvio all'origine del procedimento C-12/04, il Consiglio di Stato si interroga sull'applicabilità della direttiva 2002/2. Secondo tale giurisdizione, la mancata redazione dell'elenco delle materie prime utilizzabili determinerebbe l'incompletezza della disciplina comunitaria, l'impossibilità di imporre indicazioni nell'etichettatura dei prodotti mangimistici e l'inutilità degli obblighi ai fini della sicurezza alimentare.

29 Nella medesima decisione di rinvio, il Consiglio di Stato rileva altresì che l'obbligo dell'indicazione delle quantità delle materie prime non è previsto dalla disciplina relativa all'etichettatura delle derrate alimentari, cioè dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (GU L 109, pag. 29). Esso conclude che, paradossalmente, i mangimi composti sarebbero sottoposti ad un regime molto più severo, quanto ad obblighi di informazione sulle etichette, di quello applicabile alle derrate alimentari per l'uomo.

30 Nel procedimento C-11/04, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 152, n. 4, lett. b), del Trattato CE debba essere interpretato in modo che possa costituire il fondamento giuridico corretto per l'adozione di disposizioni in materia di etichettatura, contenute nella direttiva 2002/2/CE, ove riferita all'etichettatura dei mangimi vegetali.

2) Se la direttiva 2002/2/CE nella parte in cui impone l'obbligo dell'indicazione esatta delle materie prime contenute nei mangimi composti, ritenuto applicabile anche ai mangimi su base vegetale, sia giustificata in base al principio di precauzione, in assenza di un'analisi dei rischi basata su studi scientifici che imponga detta misura precauzionale in virtù di una possibile correlazione fra la quantità delle materie prime utilizzate ed il rischio delle patologie da prevenire, e sia comunque giustificata alla luce del principio di proporzionalità, in quanto non ritiene sufficienti al perseguimento degli obiettivi di salute pubblica assunti come scopo della misura, gli obblighi di informazione delle industrie mangimistiche nei confronti delle autorità pubbliche, tenute al segreto, e

competenti per i controlli a tutela della salute, imponendo invece una generalizzata disciplina relativa all'obbligo di indicazione, nelle etichette dei mangimi a base vegetale, delle percentuali quantitative delle materie prime utilizzate.

3) Se la direttiva 2002/2/CE, non risultando rispondente al principio di proporzionalità, non sia in contrasto con il diritto fondamentale di proprietà riconosciuto ai cittadini degli Stati membri».

31 Nel procedimento C-12/04, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) [Questione identica alla prima questione proposta nel procedimento C-11/04]

2) [Questione identica alla seconda questione proposta nel procedimento C-11/04]

3) Se la direttiva 2002/2/CE debba essere interpretata nel senso che la sua applicazione e quindi la sua efficacia è subordinata all'adozione dell'elenco positivo di materie prime indicate con i loro nomi specifici, come precisato al 'considerando' n. 10 e nella relazione della Commissione (COM 2003 178) in data 24 aprile 2003 ovvero se l'applicazione della direttiva negli Stati membri debba avvenire prima dell'adozione dell'elenco positivo delle materie prime previsto dalla direttiva ricorrendo ad una elencazione delle materie prime contenute nei mangimi composti con le denominazioni e definizioni generiche delle loro categorie merceologiche.

4) Se la direttiva 2002/2/CE sia da considerare illegittima per violazione del principio di parità di trattamento e di non discriminazione a danno dei mangimisti rispetto ai produttori di alimenti per il consumo umano in quanto sottoposti ad una disciplina che impone indicazioni quantitative delle materie prime dei mangimi composti».

32 In ciascuna delle cause principali, il Consiglio di Stato precisa che questioni analoghe sono state sottoposte alla Corte da parte della High Court il [23] ottobre 2003, ma che la decisione di rinvio si giustifica col fine di non ledere i diritti della difesa delle appellanti dinanzi al giudice comunitario.

33 Con ordinanza del presidente della Corte 25 marzo 2004, i procedimenti C-11/04 e C-12/04 sono stati riuniti ai fini della fase scritta e orale, nonché della sentenza.

Nel procedimento C-194/04

34 La Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (associazione dell'industria olandese dei mangimi composti; in prosieguo: la «Nevedi»), ricorrente nella causa principale, ha chiesto la sospensione della normativa adottata al fine del recepimento nel diritto olandese delle disposizioni contestate della direttiva 2002/2.

35 Il Productschap Diervoeder (in prosieguo: il «Productschap»), convenuto nella causa principale, è un ente pubblico ai sensi della legge sull'organizzazione delle imprese (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Tale legge attribuisce a quest'ente la competenza ad adottare i regolamenti relativi agli alimenti per animali, i quali, però, devono essere approvati dal Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti.

36 L'art. 1, punto 4, della direttiva 2002/2 è stato recepito nel diritto olandese, con effetto dal 6 novembre 2003, mediante gli artt. 7.3.2, paragrafo 1, e 7.3.1, paragrafo 1, sub l), del regolamento del 2003 del Productschap Diervoeder sui mangimi (Verordening PDV Diervoeders 2003), nella versione risultante dal regolamento di modifica n. PDV-25 dell'11 aprile 2003 (PBO blad n. 42 del 27 giugno 2003).

37 Con lettera del 24 novembre 2003 il Productschap ha chiesto al Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti l'approvazione di un nuovo regolamento di abrogazione delle regole sull'etichettatura risultanti dal recepimento delle disposizioni della direttiva 2002/2. Il 19 gennaio 2004, in risposta a tale domanda, il Ministro ha rifiutato l'approvazione del progetto sottopostogli in quanto incompatibile con il diritto comunitario. Il Ministro ha dichiarato che solamente la Corte di giustizia o un giudice nazionale — quest'ultimo nell'attesa di una decisione della Corte — erano competenti a sospendere, in determinati casi, l'esecuzione di provvedimenti di attuazione del diritto comunitario. Siffatta competenza non sarebbe riconosciuta all'autorità nazionale stessa.

38 La Nevedi ha chiesto al giudice del rinvio la sospensione del regolamento di recepimento della direttiva 2002/2 nell'attesa di una decisione della Corte in ordine alla validità della stessa, facendo riferimento, in particolare, a una questione pregiudiziale formulata a questo proposito da una giurisdizione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

39 Con la decisione di rinvio, il giudice dei provvedimenti urgenti del Rechtbank 's-Gravenhage, dopo aver accolto la domanda di sospensione presentatagli, ha deciso di sospendere il giudizio sulle restanti conclusioni della domanda e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1, punto 1, lett. b), e/o l'art. 1, punto 4, della direttiva 2002/2, nella parte in cui modificano l'art. 5 quater, n. 2, lett. a), della direttiva 79/373, prescrivendo l'elencazione delle percentuali, siano nulli in quanto:

a) non trovano fondamento normativo nell'art. 152, n. 4, lett. b), del Trattato CE;

b) violano i diritti fondamentali, quali il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio di un'attività professionale;

c) violano il principio di proporzionalità.

2) Qualora ricorrano i presupposti in base ai quali un giudice nazionale di uno Stato membro può sospendere l'applicazione di un atto controverso delle istituzioni comunitarie, in particolare quando la questione riguardante la validità dell'atto controverso è già stata sottoposta alla Corte da un giudice di uno Stato membro, se anche gli organismi governativi competenti degli altri Stati membri possano, senza intervento giudiziario, sospendere essi stessi l'applicazione dell'atto controverso, finché la Corte (...) si sia pronunciata riguardo alla validità dell'atto di cui trattasi».

40 Data la somiglianza delle questioni proposte, i diversi procedimenti devono essere riuniti al fine della pronuncia di un'unica sentenza.

Sulle domande di riapertura della fase orale

41 Con lettera del 9 maggio 2005, la Fratelli Martini & C. Spa (in prosieguo: la «Fratelli Martini») e la Cargill Srl, ricorrenti nella causa principale relativa al procedimento C-11/04, hanno chiesto alla Corte di disporre, in applicazione dell'art. 61 del regolamento di procedura, la riapertura della fase orale. La motivazione della loro domanda si basava sulla constatazione di errori scientifici nell'esempio fornito in sede di udienza dall'agente del governo danese, esempio che sarebbe stato ripreso dall'avvocato generale a fondamento del suo ragionamento. Alla domanda esse hanno accluso una perizia tecnica.

42 A questo proposito, si deve ricordare che la Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, ovvero su domanda delle parti, disporre la riapertura della fase orale, ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura, qualora ritenga di non avere sufficienti chiarimenti o che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti (v. sentenza 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters e a., Racc. pag. I-1577, punto 42, e sentenze 14 dicembre 2004, causa C-434/02, Arnold André, Racc. pag. I-11825, punto 27, e causa C-210/03, Swedish Match, Racc. pag. I-11893, punto 25).

43 Tuttavia, nel caso di specie, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per risolvere le questioni proposte. Di conseguenza, l'istanza di riapertura della fase orale dev'essere respinta.

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali nel procedimento C-194/04

44 Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sostengono che le questioni pregiudiziali sono irricevibili, in quanto il giudice del rinvio non avrebbe sufficientemente descritto il contesto fattuale e normativo, né i motivi che l'hanno indotto a proporre le dette questioni. In particolare, tale giudice non fornirebbe alcuna spiegazione né sulle violazioni dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità invocate, né per quanto riguarda la seconda questione proposta.

45 In proposito, risulta da una giurisprudenza costante che l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (v., in particolare, ordinanza 8 ottobre 2002, causa C-190/02, Viacom, Racc. pag. I-8287, punto 15 e giurisprudenza ivi citata; sentenze 17 febbraio 2005, causa C-134/03, Viacom Outdoor, Racc. pag. I-1167, punto 22, e 12 aprile 2005, causa C-145/03, Keller, Racc. pag. I-2529, punto 29).

46 La Corte ha altresì sottolineato l'importanza dell'indicazione, ad opera del giudice nazionale, dei motivi precisi che l'hanno indotto ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario e a ritenere necessaria la formulazione di questioni pregiudiziali alla Corte. La Corte ha quindi dichiarato indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni comunitarie di cui chiede l'interpretazione e sul nesso che individua tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia (v., in particolare, ordinanza Viacom, cit., punto 16, e sentenza 21 gennaio 2003, causa C-318/00, Bacardi-Martini e Cellier des Dauphins, Racc. pag. I-905, punto 43).

47 La ragione di tali requisiti risiede nel fatto che le informazioni fornite nelle decisioni di rinvio non solo consentono alla Corte di fornire risposte utili, ma danno altresì ai governi degli Stati membri, nonché alle altre parti interessate, la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia (ordinanze 2 marzo 1999, causa C-422/98, Colonia Versicherung e a., Racc. pag. I-1279, punto 5; Viacom, cit., punto 14, e sentenza Keller, cit., punto 30).

48 Nella causa principale, il giudice del rinvio, decidendo in sede di procedimento sommario, ha esposto il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni da esso proposte. In maniera concisa, ma sufficiente, ha descritto i motivi che l'hanno indotto a proporre tali questioni.

49 Inoltre, si deve sottolineare che la giurisdizione di rinvio ha fatto riferimento alle questioni proposte da una giurisdizione del Regno Unito sullo stesso argomento. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione non potevano non identificare il procedimento C-453/03, in cui ciascuna di tali istituzioni comunitarie aveva appena presentato osservazioni nel momento in cui è stata loro comunicata la decisione di rinvio all'origine del procedimento C-194/04. Le dette istituzioni, quindi, non possono fondatamente sostenere di non aver potuto presentare osservazioni in piena cognizione di causa.

50 Infine, la seconda questione non può essere considerata ipotetica per il fatto che la ricorrente nella causa principale avrebbe comunque chiesto a un giudice nazionale di sospendere l'applicazione dell'atto comunitario. Infatti, dalle osservazioni presentate dalla detta ricorrente risulta che essa contesta il rifiuto del ministro competente di abrogare la normativa nazionale di recepimento della direttiva 2002/2, nonché la necessità di chiedere ad un giudice la sospensione dell'applicazione di tale normativa, facendo poi presente le spese che da ciò derivano e il danno in tal modo procurato all'interessato. Conseguentemente, la questione non appare manifestamente destituita di pertinenza nel contesto della controversia principale.

51 Le questioni proposte nel procedimento C-194/04 devono pertanto essere dichiarate ricevibili.

Sulle questioni pregiudiziali

Sul fondamento normativo

52 Con la questione formulata sub a) nel procedimento C-453/03, la prima questione in ciascuno dei procedimenti C-11/04 e C-12/04 e la prima questione sub a) nel procedimento C-194/04, le giurisdizioni remittenti chiedono in sostanza alla Corte di pronunciarsi sulla validità delle disposizioni di cui all'art. 1, punti 1, lett. b), e 4, della direttiva 2002/2, in quanto l'art. 152, n. 4, lett. b), CE non costituirebbe un fondamento normativo appropriato per l'adozione di tali disposizioni, in particolare considerato il fatto che esse riguardano l'etichettatura di mangimi di origine vegetale.

53 Come precisato nelle osservazioni e sostenuto all'udienza dal Consiglio, se il provvedimento contestato non avesse avuto direttamente l'obiettivo della protezione della sanità pubblica, sarebbe potuto ricadere nell'ambito dell'art. 37 CE, il quale conferisce parimenti competenza al legislatore comunitario. Il controllo del fondamento normativo della direttiva 2002/2 resta tuttavia pertinente, al fine di verificare se la procedura di adozione di tale direttiva sia viziata da irregolarità [v., in questo senso, sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, Racc. pag. I-11453, punto 111].

54 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del sistema di competenze della Comunità europea, la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra tali elementi figurano,

in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto [v., in particolare, sentenze 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43; 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 58, e British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit., punto 93].

55 La direttiva 2002/2 è fondata sull'art. 152, n. 4, lett. b), CE, che consente l'adozione di misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica.

56 Al terzo e quarto 'considerando' della detta direttiva vengono esposte la situazione giuridica in materia di indicazioni dei componenti dei mangimi quale si configurava fino al momento dell'adozione della direttiva e la necessità di disporre di informazioni più dettagliate, evidenziata dalle crisi relative all'ESB e alla diossina. Ai sensi del quinto 'considerando' della stessa direttiva, indicazioni quantitative particolareggiate possono contribuire alla rintracciabilità di materie prime potenzialmente contaminate, consentendo di risalire a specifiche partite, il che comporta vantaggi per la sanità pubblica.

57 Dall'esame dei citati 'considerando' risulta che l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario allorché ha adottato le disposizioni relative alle indicazioni dei componenti dei mangimi era di garantire la protezione della sanità pubblica.

58 Contrariamente a quanto rilevato dal Consiglio di Stato nelle decisioni di rinvio all'origine dei procedimenti C-11/04 e C-12/04, gli alimenti di origine vegetale possono presentare rischi per la salute comparabili a quelli presentati dagli alimenti di origine animale. La Fratelli Martini e le istituzioni che hanno presentato osservazioni in tali procedimenti hanno giustamente illustrato i problemi posti dall'aflatossina B1, tossina cancerogena genotossica generata da determinati funghi presenti nei cereali e nei frutti a guscio, la crisi della diossina del 1999, che ha

interessato la produzione di alimenti composti in Belgio, taluni casi di contaminazione di cereali con prodotti diserbanti e la presenza, nelle acque utilizzate per la produzione di mangimi, di un ormone utilizzato per la produzione di contraccettivi umani.

59 Conformemente a quanto esposto dall'agente del governo danese all'udienza, risulta che l'indicazione delle percentuali dei componenti di un prodotto consente, in caso di contaminazione, di effettuare ricerche mirate e di ritirare rapidamente gli alimenti sospetti dal commercio. Secondo tale governo, l'indicazione di un'elevata percentuale di mais biologico contenuto in un alimento somministrato da un allevatore ai suoi bovini ha consentito nel 2004 alle autorità danesi di identificare tale componente come probabile fonte dell'elevato tenore di aflatossina B1 nel latte prodotto da quell'allevatore e destinato al consumo umano. Ciò avrebbe reso possibile l'immediato ritiro del prodotto contaminato, senza che sia stato necessario aspettare il risultato delle analisi di laboratorio.

60 Occorre pertanto constatare che le disposizioni della direttiva 2002/2, contestate nelle cause principali, possono contribuire direttamente al perseguimento dell'obiettivo della protezione della sanità pubblica.

61 Da quanto precede risulta che sono infondate le obiezioni secondo cui le dette disposizioni sono invalide a causa di un fondamento giuridico errato.

Sulla violazione del principio di parità di trattamento

62 Con la quarta questione nel procedimento C-12/04, il Consiglio di Stato chiede se la direttiva 2002/2 debba essere considerata illegittima per violazione del principio di

parità di trattamento e di non discriminazione in ragione del fatto che i mangimisti sono sottoposti ad una disciplina che impone indicazioni quantitative delle materie prime utilizzate per la produzione dei mangimi composti, mentre così non avviene per i produttori di alimenti per il consumo umano.

63 Secondo una costante giurisprudenza, il principio della parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato (sentenze Arnold André, cit., punto 68; Swedish Match, cit., punto 70, e 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. I-6451, punto 115).

64 L'obiettivo perseguito dalla direttiva 2002/2 è la protezione della sanità pubblica. Tale obiettivo potrebbe giustificare un'eventuale disparità di trattamento, soprattutto in considerazione dell'obbligo, risultante dall'art. 152, n. 1, CE, di assicurare un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità.

65 Peraltro, come giustamente sottolineato dal Consiglio, quand'anche si giungesse a dimostrare che misure così restrittive si giustificano anche in settori in cui simili misure non sono ancora state adottate, come nel settore degli alimenti destinati al consumo umano, ciò non rappresenterebbe una ragione sufficiente per considerare che le misure adottate nel settore oggetto dei provvedimenti comunitari controversi non sono legittime a causa della loro natura discriminatoria. In caso contrario, ciò avrebbe l'effetto di portare la protezione della sanità pubblica al livello della normativa esistente che fornisce la protezione meno elevata.

66 Ne consegue che l'esame della questione proposta non ha evidenziato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, punti 1, lett. b), e 4, della direttiva 2002/2 in relazione al principio di parità di trattamento e al divieto di discriminazione.

Sulla violazione del principio di proporzionalità

67 Con la questione proposta sub c) nel procedimento C-453/03, con la seconda questione proposta in ciascuno dei procedimenti C-11/04 e C-12/04, oltre che con la prima questione sub c) nel procedimento C-194/04, i giudici remittenti chiedono in sostanza se l'art. 1, punti 1, lett. b), e 4 della direttiva 2002/2 violino il principio di proporzionalità. In tale contesto, il Consiglio di Stato interroga altresì la Corte su un'eventuale violazione del principio di precauzione, in quanto le dette disposizioni sarebbero state adottate senza procedere ad un'analisi dei rischi fondata su studi scientifici.

68 Risulta da una giurisprudenza costante che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, esige che gli strumenti adoperati da un'istituzione comunitaria siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (citate sentenze Arnold André, punto 45, e Swedish Match, punto 47).

69 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto precedente, si deve ricordare che occorre riconoscere al legislatore comunitario un ampio potere discrezionale in un settore come quello del caso di specie, che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale, e nel quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura (v., in questo senso, citate sentenze Arnold André, punto 46; Swedish Match, punto 48, e Alliance for Natural Health e a., punto 52).

Osservazioni presentate alla Corte

70 I ricorrenti nelle cause principali, sostenuti dai governi spagnolo e britannico, sostengono essenzialmente che la comunicazione della composizione esatta degli alimenti interessati lede gravemente i loro diritti ed interessi economici, oltre a non essere necessaria alla protezione della salute stante la normativa già esistente nel settore dei mangimi.

71 A questo proposito invocano le altre disposizioni della direttiva 79/373, come modificate dalla direttiva 2002/2, in particolare l'art. 5, n. 5, lett. d), che impone l'indicazione del numero di riferimento della partita, e l'art. 12, che impone ai produttori di mettere a disposizione delle autorità nazionali competenti ogni documento relativo alla composizione degli alimenti. Secondo i ricorrenti nelle cause principali, questi due obblighi, di cui non contestano la necessità, consentono di assicurare la rintracciabilità di tali alimenti nel rispetto degli interessi economici dei produttori, giacché le dette autorità sono soggette ad un obbligo di riservatezza e non possono utilizzare le informazioni ricevute se non allo scopo della protezione della sanità pubblica.

72 In relazione al contenuto dei mangimi, i detti ricorrenti citano la direttiva del Consiglio 23 novembre 1970, 70/524/CEE, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU L 270, pag. 1), e la direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/29/CE, relativa alle sostanze ed ai prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali (GU L 115, pag. 32). Alla data dell'udienza, tale direttiva è stata modificata e rifusa dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 maggio 2002, 2002/32/CE, relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali (GU L 140, pag. 10).

73 Infine, i ricorrenti nelle cause principali citano il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, n. 178, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1),

adottato lo stesso giorno della direttiva 2002/2, il quale, secondo loro, rappresenterebbe la nuova normativa-quadro in materia di sicurezza alimentare. L'art. 18 di questo regolamento imporrebbe la rintracciabilità, in particolare, di qualsiasi sostanza atta ad entrare a far parte di un mangime e l'art. 20 prevederebbe procedure per il ritiro dal mercato degli alimenti che possono considerarsi non conformi ai requisiti di sicurezza dei mangimi.

74 I governi italiano, olandese, danese, ellenico e francese, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ritengono, al contrario, che il requisito relativo all'indicazione delle percentuali degli ingredienti che compongono l'alimento non violi il principio di proporzionalità, dato l'obiettivo di protezione della sanità pubblica perseguito.

75 Il Parlamento invoca altresì un obiettivo di trasparenza. Esso fa presente la perdita di credibilità delle autorità competenti risultante dalla crisi dell'ESB, che solamente una politica di trasparenza potrebbe attenuare. Tale elemento dovrebbe essere preso in considerazione nella valutazione della proporzionalità di una misura che avrebbe il semplice scopo di lasciar decidere gli allevatori in ordine all'alimentazione delle loro bestie. Proprio per questa ragione non sarebbe sufficiente che i produttori comunichino l'esatta composizione degli alimenti alle autorità sanitarie competenti.

Risposta della Corte

76 Come rilevato ai punti 59 e 60 della presente sentenza, l'obbligo di indicare le percentuali dei componenti di un alimento costituisce una misura idonea a contribuire all'obiettivo di protezione della salute animale ed umana. Esso consente infatti di identificare i componenti di un alimento che si sospetta siano contaminati senza attendere i risultati delle analisi di laboratorio e di ritirare rapidamente tale alimento dal consumo.

77 Non pare che tale misura sia superflua, dato il requisito dell'indicazione del numero di partita del prodotto di cui all'art. 1, punto 3, della direttiva 2002/2. Infatti, quest'ultima indicazione rende rintracciabile la partita di alimenti composti, ma non direttamente i suoi componenti. Inoltre, l'indagine della rintracciabilità può richiedere un certo tempo, mentre una situazione di rischio di crisi alimentare esige una reazione rapida.

78 Lo stesso vale per le altre normative cui fanno riferimento i ricorrenti nelle cause principali. Esse riguardano, infatti, il contenuto dei prodotti (direttive 70/524 e 1999/29) o le procedure relative alla sicurezza alimentare (regolamento n. 178/2002), ma nessuna contiene disposizioni che impongano di indicare, su un prodotto, i componenti dello stesso. Tali normative non consentono, quindi, alle autorità interessate o all'utilizzatore di un prodotto di disporre dei dati sufficienti per prendere immediatamente le misure di prevenzione adeguate in caso di crisi alimentare.

79 I diversi ricorrenti nelle cause principali sostengono che l'indicazione delle percentuali esatte dei componenti del prodotto non garantisce che l'alimento composto sia sano né che i suoi componenti non siano contaminati. Si deve però rilevare che l'obiettivo cui tende l'obbligo di indicare i componenti non è quello di garantire l'assenza di contaminazione, bensì, per il caso in cui tali componenti dovessero essere contaminati, di consentire una rapida identificazione degli alimenti che li contengono.

80 Tuttavia, come giustamente rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 115-119 delle conclusioni, l'obbligo a carico del produttore di comunicare ai clienti che ne facciano richiesta l'esatta composizione quantitativa dei mangimi non sembra necessario al perseguimento di quell'obiettivo.

81 Oltre all'indicazione di dati all'interno di fasce, cioè con una tolleranza pari a ± 15 % del valore dichiarato, che deve figurare sull'etichetta del prodotto ai sensi dell'art. 1, punto 4, della direttiva 2002/2, il produttore è infatti tenuto, su richiesta del cliente, a comunicare a quest'ultimo per iscritto la percentuale esatta rispetto al peso delle materie prime che compongono l'alimento, in conformità dell'art. 1, punto 1, lett. b), della stessa direttiva.

82 Come sottolineato dai ricorrenti nelle cause principali, l'imposizione dell'obbligo di fornire ai clienti l'esatta indicazione dei componenti di un alimento lede gravemente gli interessi economici dei produttori, giacché li costringe a divulgare la formula di composizione dei loro prodotti, con il rischio che i prodotti siano utilizzati come modelli, eventualmente anche dai clienti stessi, e che i produttori non possano trarre profitto dagli investimenti che hanno effettuato in materia di ricerca e innovazione.

83 Ebbene, un simile obbligo non può giustificarsi con l'obiettivo di protezione della salute perseguito ed eccede manifestamente la misura necessaria per conseguire quest'obiettivo. Occorre rilevare, in particolare, che tale obbligo è indipendente da ogni problema di contaminazione degli alimenti e deve essere soddisfatto su semplice richiesta del cliente. Inoltre, dalle spiegazioni fornite e dagli esempi presentati alla Corte risulta che l'indicazione, sull'etichetta, delle percentuali all'interno di fasce dovrebbe normalmente consentire l'identificazione di un alimento che si sospetta sia contaminato, al fine di valutare la sua pericolosità in funzione del peso indicato e di disporre eventualmente il suo ritiro provvisorio in attesa dei risultati delle analisi di laboratorio o per consentire la rintracciabilità del prodotto da parte delle autorità pubbliche interessate.

84 Infine, indipendentemente dalle procedure di controllo istituite nell'ambito del regolamento n. 178/2002, adottato lo stesso giorno della direttiva 2002/2, si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 1, punto 5, di quest'ultima, i produttori di mangimi composti sono tenuti a mettere a disposizione delle autorità incaricate di effettuare i controlli ufficiali, su richiesta di queste, qualsiasi documento relativo alla composizione degli alimenti destinati ad essere immessi in circolazione che consenta di verificare la correttezza delle informazioni fornite sull'etichetta.

85 Alla luce di tali elementi, si deve constatare che l'art. 1, punto 1, lett. b), della direttiva 2002/2, che impone ai produttori di mangimi composti di fornire, dietro richiesta del cliente, la composizione esatta di un alimento, è invalido in relazione al principio di proporzionalità. Per contro, l'esame della questione proposta non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, punto 4, della stessa direttiva in relazione al citato principio.

86 Con la questione proposta sub b) nel procedimento C-453/03, con la terza questione nel procedimento C-11/04 e la prima questione sub b) nel procedimento C-194/04, le giurisdizioni remittenti avevano altresì chiesto sostanzialmente alla Corte di pronunciarsi sulla validità delle disposizioni dell'art. 1, punti 1, lett. b), e 4, della direttiva 2002/2 in quanto queste violerebbero i diritti fondamentali, in particolare il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio di un'attività professionale.

87 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il diritto di proprietà, così come la libertà di esercizio di un'attività economica, fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non costituiscono tuttavia prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'uso del diritto di proprietà ed anche al libero esercizio di un'attività economica, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., da ultimo, sentenza Alliance for Natural Health e a., cit., punto 126).

88 Tuttavia, data la risposta fornita alla questione relativa al principio di proporzionalità, non occorre più verificare se la disposizione contestata leda il diritto di

proprietà dei produttori di mangimi composti o il diritto al libero esercizio di un'attività professionale.

Sulla mancata adozione di un elenco positivo

89 Con la terza questione nel procedimento C-12/04, il Consiglio di Stato chiede se la direttiva 2002/2 debba essere interpretata nel senso che la sua applicazione e, quindi, la sua efficacia sono subordinate all'adozione dell'elenco positivo di materie prime indicate con i loro nomi specifici prevista al decimo 'considerando' della stessa.

Osservazioni presentate alla Corte

90 La Ferrari Mangimi Srl e il governo spagnolo sono di questo avviso. Essi ricordano che la normativa precedentemente in vigore prescriveva l'obbligo di indicare le materie prime secondo un elenco provvisorio e, ove questo non fosse utilizzabile, l'obbligo alternativo di dichiarare le categorie generiche delle materie prime così come indicate nell'allegato della direttiva 91/357. La direttiva 2002/2 avrebbe abrogato tale disciplina e previsto la redazione, da parte della Commissione, di un elenco positivo delle materie prime. Alla luce di uno studio, la Commissione avrebbe tuttavia concluso che la definizione di un siffatto elenco non sarebbe stata assolutamente decisiva per garantire la sicurezza degli alimenti per gli animali e che essa non avrebbe presentato alcuna proposta in tal senso. Nella relazione della Commissione sarebbe evidenziato che è impossibile includere in un elenco positivo migliaia di alimenti differenti prodotti in posti diversi, con tecnologie varie, che presentano livelli di sicurezza e caratteristiche nutrizionali e tecniche differenti. Sarebbe ivi ricordato, inoltre, che il rischio per la sicurezza, più che nelle materie prime, risiederebbe nella loro eventuale contaminazione accidentale o fraudolenta.

91 Il governo spagnolo insiste sull'imperativo di certezza del diritto, che richiede che una normativa comunitaria consenta agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone loro.

92 Il governo ellenico rileva che, poiché la registrazione, in un unico elenco, delle sostanze utilizzabili non è stata armonizzata dalla legislazione comunitaria, la disciplina di tale questione spetterebbe al diritto nazionale. Questo stato di fatto non osterebbe ad un'applicazione efficace della direttiva 2002/2 negli Stati membri.

93 Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ritengono che non vi sia alcun nesso tra l'adozione dell'elenco positivo prevista dal decimo 'considerando' della direttiva 2002/2, che rappresenta solamente un auspicio privo di valore normativo autonomo e impegna la Commissione solo politicamente, e l'attuazione delle disposizioni relative all'etichettatura. Di conseguenza, gli Stati membri sarebbero tenuti ad applicare la direttiva indipendentemente dall'adozione di una siffatta lista, limitandosi a richiedere l'utilizzazione delle denominazioni comuni delle materie prime.

Risposta della Corte

94 Occorre ricordare che il decimo 'considerando' della direttiva 2002/2 aveva previsto che, in base ad uno studio di fattibilità, e al più tardi il 31 dicembre 2002, la Commissione avrebbe presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata di un'adeguata proposta, che avrebbe tenuto conto delle conclusioni di detta relazione, al fine di compilare un elenco positivo delle materie prime contenute nei mangimi composti destinati agli animali da produzione.

95 Dal testo del citato 'considerando' risulta che esso costituiva il semplice auspicio del legislatore comunitario che si stilasse una proposta di elenco positivo delle materie prime. Infatti, esso prevede solamente la realizzazione di uno studio di fattibilità, la stesura di una relazione e la presentazione di una proposta adeguata che tenga conto delle conclusioni di tale relazione.

96 Peraltro, il contenuto del citato 'considerando' non è riprodotto nel dispositivo della direttiva e l'esame di questa non indica in alcun modo che la sua attuazione sia subordinata all'adozione dell'elenco positivo. Più in particolare, non risulta che l'obbligo di etichettatura sia impossibile da rispettarsi in mancanza di tale elenco.

97 Per quanto riguarda, infatti, l'abrogazione della direttiva 91/357, non risulta che essa abbia reso impossibile l'attuazione della direttiva 2002/2, poiché i produttori possono, in mancanza di normativa comunitaria o persino di normativa nazionale in materia, utilizzare denominazioni specifiche correnti delle materie prime.

98 Da questi elementi deriva che la direttiva 2002/2 dev'essere interpretata nel senso che la sua applicazione non è subordinata all'adozione dell'elenco positivo di materie prime designate con i loro nomi specifici di cui al decimo 'considerando' della direttiva stessa.

Sul potere delle competenti autorità nazionali di sospendere l'applicazione di un atto comunitario

99 Con la seconda questione, il Rechtbank 's-Gravenhage chiede se, qualora ricorrano i presupposti in base ai quali un giudice nazionale di uno Stato membro può sospendere l'applicazione di un atto controverso delle istituzioni comunitarie, in particolare quando la questione riguardante la validità di tale atto controverso è già stata sottoposta alla Corte da un giudice nazionale dello stesso Stato membro, anche le autorità nazionali competenti degli altri Stati membri possano, senza intervento giudiziario, sospendere essi stessi l'applicazione dell'atto controverso, finché la Corte non si sia pronunciata riguardo alla sua validità.

Osservazioni presentate alla Corte

100 La Nevedi, ricorrente nella causa principale che ha dato origine al procedimento C-194/04, sostiene che il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte la sua seconda questione per il fatto che il Productschap, nella sua veste di ente competente per l'emanazione della regolamentazione applicabile in materia di alimentazione del bestiame nei Paesi Bassi, avrebbe sospeso d'ufficio, cioè senza intervento giudiziario, l'applicazione delle regole di dichiarazione aperta in attesa che la Corte statuisse nel procedimento C-453/03. È a causa del rifiuto del ministro interessato di sospendere la normativa applicabile che la Nevedi avrebbe dovuto dare avvio a un procedimento giudiziale e chiedere al giudice dell'urgenza di sospendere tale normativa.

101 Essa ricorda che, quando sono soddisfatte le condizioni cui è soggetta, ai sensi della giurisprudenza della Corte, la possibilità d'invocare le disposizioni di una direttiva

dinanzi al giudice nazionale, tutte le autorità, ivi comprese le autorità amministrative, sono parimenti tenute ad applicare esse stesse tali disposizioni (v. sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839, punti 31-32). Se le dette autorità amministrative sono tenute, al pari delle autorità giudiziarie, ad applicare le disposizioni di una direttiva, dovrebbero altresì essere autorizzate, per ragioni di economia procedurale, a sospendere l'applicazione di un atto comunitario contestato nelle stesse condizioni previste per le dette autorità giudiziarie.

102 I governi italiano, olandese ed ellenico, oltre che la Commissione, ricordano la giurisprudenza della Corte in materia di provvedimenti provvisori, le garanzie di imparzialità e indipendenza che presenta una giurisdizione nazionale, la necessità di un'applicazione uniforme del diritto comunitario e gli obiettivi del procedimento pregiudiziale.

Risposta della Corte

103 Come ha rilevato la Corte nella sentenza 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (Racc. pag. I-415, punto 18; in prosieguo: la «sentenza Zuckerfabrik»), il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie. Ora, nell'ambito dell'azione d'annullamento, l'art. 242 CE attribuisce al ricorrente la facoltà di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato e conferisce alla Corte la competenza per concederla. La coerenza del sistema di tutela cautelare impone che il giudice nazionale possa altresì disporre la sospensione dell'esecuzione

di un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario la cui legittimità sia in contestazione [v. altresì sentenze 9 novembre 1995, causa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I), Racc. pag. I-3761, punto 22, e 26 novembre 1996, causa C-68/95, T. Port, Racc. pag. I-6065, punto 49; sull'incompetenza della Corte a disporre provvedimenti provvisori nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, v. ordinanza del presidente della Corte 24 ottobre 2001, causa C-186/01 R, Dory, Racc. pag. I-7823, punto 13].

104 La Corte ha però dichiarato che l'applicazione uniforme del diritto comunitario, che costituisce un'esigenza fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario, implica che la sospensione dell'esecuzione di provvedimenti amministrativi basati su un regolamento comunitario, pur essendo disciplinata dalle norme di rito nazionali, in particolare per ciò che attiene alla proposizione ed all'istruzione della domanda, sia quanto meno assoggettata in tutti gli Stati membri a condizioni di concessione uniformi che essa ha definito identiche a quelle previste per le domande di provvedimenti urgenti dinanzi alla Corte (sentenza Zuckerfabrik, cit., punti 26 e 27).

105 La Corte ha dichiarato in particolare che, per verificare se le condizioni relative all'urgenza e al rischio di un danno grave e irreparabile siano soddisfatte, il giudice del procedimento sommario deve esaminare le circostanze del caso di specie, valutando gli elementi che consentono di accertare se l'immediata esecuzione dell'atto in ordine al quale è formulata l'istanza di provvedimenti provvisori possa comportare in capo al richiedente danni irreversibili, che non potrebbero essere riparati qualora l'atto comunitario dovesse essere dichiarato invalido [citate sentenze Zuckerfabrik, punto 29, e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I), punto 41].

106 In quanto giudice chiamato ad applicare le norme comunitarie nell'ambito della propria competenza e tenuto, quindi, a garantire la piena efficacia del diritto comunitario, il giudice nazionale investito di una domanda di provvedimenti

provvisori deve tener conto del pregiudizio che il provvedimento urgente può arrecare al regime giuridico istituito da un atto comunitario in tutta la Comunità. Esso è tenuto a prendere in considerazione, da una parte, l'effetto cumulativo provocato nell'ipotesi in cui numerosi giudici emanassero anch'essi provvedimenti urgenti per motivi analoghi e, dall'altra, la specificità della situazione del richiedente, che lo differenzia dagli altri operatori economici interessati [sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I), cit., punto 44).

107 In particolare, qualora la concessione di provvedimenti provvisori possa comportare per la Comunità un rischio finanziario, il giudice nazionale deve peraltro poter imporre al richiedente la prestazione di sufficienti garanzie, quali la costituzione di una cauzione o di un sequestro a scopo conservativo [citate sentenze Zuckerfabrik, punto 32, e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I), punto 45].

108 È giocoforza constatare, a questo proposito, che autorità amministrative nazionali come quelle di cui alla causa principale C-194/04 non sono in grado di adottare provvedimenti provvisori rispettandone le condizioni di concessione definite dalla Corte.

109 In tale contesto, si deve in particolare rilevare che lo status stesso di queste autorità non può di regola garantire che esse abbiano lo stesso grado di indipendenza e di imparzialità riconosciuto ai giudici nazionali. Parimenti, non è certo che tali autorità beneficino del contraddittorio che è proprio del dibattito giudiziario, il quale consente di ascoltare gli argomenti presentati dalle diverse parti prima di ponderare gli interessi contrapposti al momento dell'adozione di una decisione.

110 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui considerazioni inerenti alla celerità o ai costi potrebbero giustificare la necessità di riconoscere la competenza delle autorità amministrative nazionali, si deve sottolineare che le giurisdizioni nazionali che decidono in sede di procedimento d'urgenza possono generalmente adottare decisioni in tempi molto brevi. In ogni caso, un argomento legato alla celerità o ai costi non può essere determinante rispetto alle garanzie offerte dai sistemi di protezione giurisdizionale istituiti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

111 Si deve pertanto rispondere alla questione proposta dichiarando che, anche quando una giurisdizione di uno Stato membro ritenga che ricorrano i presupposti in base ai quali essa può sospendere l'applicazione di un atto comunitario, in particolare quando la questione riguardante la validità di tale atto è già stata sottoposta alla Corte, le autorità amministrative nazionali competenti degli altri Stati membri non possono sospendere l'applicazione dell'atto controverso finché la Corte non si sia pronunciata riguardo alla sua validità. Spetta infatti al solo giudice nazionale verificare, prendendo in considerazione le circostanze del caso di specie che gli è sottoposto, se siano soddisfatte le condizioni per la concessione di provvedimenti provvisori.

Sulle spese

112 Nei confronti delle parti delle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) **L'esame della questione proposta sub a) nel procedimento C-453/03, della prima questione in ciascuno dei procedimenti C-11/04 e C-12/04, nonché della prima questione sub a) nel procedimento C-194/04 non ha rivelato alcun elemento che consenta di concludere che l'art. 1, punti 1, lett. b), e 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, 2002/2/CE, che modifica la direttiva 79/373/CEE del Consiglio relativa alla circolazione dei mangimi composti per animali e che abroga la direttiva 91/357/CEE della Commissione, non è stato validamente adottato sul fondamento dell'art. 152, n. 4, lett. b), CE.**

2) **L'esame della quarta questione nel procedimento C-12/04 non ha evidenziato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, punti 1, lett. b), e 4, della direttiva 2002/2 in relazione al principio di parità di trattamento e al divieto di discriminazione.**

3) **L'art. 1, punto 1, lett. b), della direttiva 2002/2, che impone ai produttori di mangimi composti di fornire, dietro richiesta del cliente, la composizione esatta di un alimento, è invalido in relazione al principio di proporzionalità. Per contro, l'esame della questione proposta sub c) nel procedimento C-453/03, della seconda questione in ciascuno dei procedimenti C-11/04 e C-12/04, nonché della prima questione sub c) nel procedimento C-194/04 non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, punto 4, della stessa direttiva in relazione al citato principio.**

4) **La direttiva 2002/2 dev'essere interpretata nel senso che la sua applicazione non è subordinata all'adozione dell'elenco positivo di materie prime designate con i loro nomi specifici di cui al decimo 'considerando' della direttiva stessa.**

5) **Anche quando una giurisdizione di uno Stato membro ritenga che ricorrano i presupposti in base ai quali essa può sospendere l'applicazione di un atto comunitario, in particolare quando la questione riguardante la validità di tale atto è già stata sottoposta alla Corte, le autorità amministrative nazionali competenti degli altri Stati membri non possono sospendere l'applicazione di tale atto finché la Corte non si sia pronunciata riguardo alla sua validità. Spetta infatti al solo giudice nazionale verificare, prendendo in considerazione le circostanze del caso di specie che gli è sottoposto, se siano soddisfatte le condizioni per la concessione di provvedimenti provvisori.**

Firme