CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate l'8 marzo 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il carattere completo dell'armonizzazione in materia di additivi nell'alimentazione degli animali costituisce l'aspetto essenziale delle questioni pregiudiziali formulate dall'Østre Landsret.

2. Occorre permettere che le presenti questioni riguardano soltanto lo stato del diritto comunitario anteriormente all'adozione della direttiva del Consiglio n. 84/587 [1]. Le disposizioni di tale normativa non vanno interpretate in questa sede e vi farò riferimento solo entro gli stretti limiti in cui esse siano tali da fornire chiarimenti in ordine all'interpretazione delle direttive precedenti. Le disposizioni sottoposte alla vostra interpretazione sono le seguenti: la direttiva n. 70/524 [2] e le modifiche ad essa apportate dalle direttive nn. 73/103 [3] e 75/296 [4].

3. La prima questione verte, in sostanza, sul problema di stabilire se il grado di armonizzazione raggiunto dalla normativa comunitaria anteriore alla direttiva n. 84/587 fosse tale da privare gli Stati membri di ogni possibilità di far valere l'art. 36 del trattato, nell'ambito dei provvedimenti nazionali intesi a garantire l'identificazione di additivi nonché la purezza di tali sostanze, per quanto riguarda l'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi. Risulta che la controversia di merito è relativa ad un obbligo nazionale di registrazione del prodotto di marca utilizzato come additivo.

4. Ricordo innanzitutto che in caso di armonizzazione comunitaria gli Stati membri non possono più ricorrere all'art. 36. Nella vostra sentenza Tedeschi/Denkavit [5] tale conclusione è stata formulata in termini particolarmente chiari:

« 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 e affrontano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati ed i provvedimenti di tutela adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva d'armonizzazione ».

L'armonizzazione di provvedimenti comunitari esclude quindi il potere, da parte degli Stati membri, di adottare provvedimenti unilaterali.

5. Proprio l'esistenza di un'armonizzazione del genere è oggetto della presente controversia. L'art. 6 della direttiva 70/524 istituiva la procedura da osservare nella fissa-

* Traduzione dal francese.

1 — Direttiva 84/587/CEE del 29 novembre 1984 (GU L 319 dell'8.12.1984, pag. 13).

2 — Direttiva 70/524/CEE del 23 novembre 1970 (GU L 270 del 14.12.1970, pag. 1).

3 — Direttiva 73/103/CEE del 28 aprile 1973 (GU L 124 del 10.5.1973, pag. 17).

4 — Direttiva 75/296/CEE del 28 aprile 1975 (GU L 124 del 15.5.1975, pag. 29).

5 — Sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Racc. pag. 1555.

zione dei *criteri di purezza* degli additivi considerati nella direttiva attribuendo tale competenza al Consiglio. Tale procedura è stata modificata dalla direttiva 75/296 che ha devoluto il potere di decisione in materia al « Comitato permanente degli alimenti per animali ». D'altro canto, tale normativa ha espressamente stabilito che i *criteri di composizione*, che la direttiva non aveva espressamente considerato fino a quel momento, nonché le proprietà fisico-chimiche e biologiche, potevano essere fissati secondo la predetta procedura.

6. Alla luce di tali disposizioni, risulta incontestabile che a partire dalla direttiva 70/524, per i criteri di purezza, e in ogni caso a partire dalla direttiva 75/296, l'armonizzazione delle procedure comunitarie interessate era compiuta. Tale interpretazione si trova suffragata dall'art. 13 della direttiva che vieta tutte le « restrizioni in materia di commercializzazione » non « previste dalla presente direttiva ». I provvedimenti del genere di quelli di cui è causa non potevano quindi essere adottati dagli Stati membri poiché vietati da tale ultima norma in quanto adottati in un'ambito ormai interamente fatto proprio dal diritto comunitario. Pertanto, la soluzione non può differire da quella adottata nelle vostre sentenze 3 ottobre 1985, Repubblica federale di Germania [6] e Denkavit [7], in cui è stato dichiarato che

« (...) per tutti gli ingredienti che possono sollevare problemi o pericoli dal punto di vista della nutrizione razionale degli animali o dal punto di vista della salute animale o umana, le due direttive (tra cui la direttiva « additivi » di cui è causa) hanno contemplato un sistema *completo* che consente di far fronte sia alle esigenze di adeguamento periodico delle direttive, sia ai problemi urgenti che possono sorgere in pratica ».

7. Gli argomenti del governo danese non mi sembrano tali da rimettere in discussione tale interpretazione. Esso fa valere che poiché la presenza di impurità è tale da comportare gravi rischi per la salute pubblica, questa è una materia non armonizzata in conformità alle vostre sentenze Denkavit [8] e Denkavit Futtermittel [9]. Anche se queste due pronunzie hanno ammesso la possibilità di adottare provvedimenti unilaterali sulla base dell'art. 36, va sottolineato che esse riguardavano i microelementi patogeni nell'ambito del *controllo sanitario* degli alimenti composti destinati a prevenire le epizoozie. Orbene, non è possibile assimilare tali germi e le impurità di un additivo, anche se queste ultime comportassero effetti nocivi sulla salute. D'altro canto, tale analogia trascura il fatto che i criteri di purezza debbono essere fissati secondo la procedura comunitaria dell'art. 6. Le eventuali difficoltà di applicazione di tale procedura resterebbero senza incidenza sul principio stesso dell'armonizzazione al riguardo.

8. Infine, anche se la direttiva 84/587 ha istituito un sistema in cui, attraverso la monografia obbligatoria contemplata all'art. 8 per taluni prodotti, i criteri di identificazione e di purezza sono obbligatoriamente definiti, non si può assolutamento dedurne che tale materia non sia stata in precedenza armonizzata. Difatti, benché il sistema precedente non rendesse sistematico il ricorso alla procedura dell'art. 6, quest'ultimo era tuttavia *obbligatorio* ove si intendessero fissare i criteri di purezza o di composizione. La differenza tra la situazione di diritto precedente e quella successiva alla direttiva non riguarda il grado di armonizzazione rag-

6 — Causa 28/84, Racc. pag. 3097, punto 14 della motivazione.
7 — Causa 195/84, Racc. pag. 3181.
8 — Causa 251/78, Racc. 1979, pag. 3369.
9 — Causa 73/84, Racc. 1985, pag. 1013.

giunto. Essa verte esclusivamente sul carattere sistematico della fissazione dei criteri interessati. Il secondo punto della motivazione della direttiva 84/587 illustra poi perfettamente i motivi per i quali tale provvedimento è stato adottato per taluni prodotti: « (...) dall'esperienza acquisita è risultato (...) che la regolamentazione attualmente in vigore (...) non offriva tutte le garanzie di sicurezza necessarie (...) ». Non si può tuttavia giungere a sostenere che ogni miglioramento della normativa comunitaria escluda un'armonizzazione precedente.

9. Così, il grado di armonizzazione raggiunto dalla normativa comunitaria derivante dalla direttiva 70/524 e dalle sue modifiche anteriori alla direttiva 84/587 appare tale da escludere ogni ricorso all'art. 36 da parte delle autorità nazionali nell'ambito di provvedimenti destinati ad assicurare identificazione e criteri di purezza degli additivi. Occorre poi confutare energicamente l'interpretazione secondo cui la tesi dell'armonizzazione rifletterebbe una posizione formalista. Sottolineo che l'adozione di provvedimenti unilaterali da parte degli Stati membri in materia di identificazione e di purezza degli additivi provoca inevitabilmente sensibili differenze che ostacolano gli obiettivi di armonizzazione perseguiti.

10. Solo nell'ipotesi in cui l'armonizzazione non abbia raggiunto un grado tale da escludere il ricorso all'art. 36 voi sarete indotti a risolvere la seconda questione, che riguarda la possibilità per gli Stati membri di imporre le indicazioni relative alla registrazione degli additivi. Alla luce della soluzione da me proposta per la prima questione, tale quesito diventa, a mio parere, privo di oggetto.

11. Mi limito quindi a sottolineare che in ogni caso le indicazioni di cui è causa si trovano esplicitamente escluse dalla formulazione stessa dell'art. 10, n. 4, che vieta *qualsiasi altra menzione relativa agli additivi diversa da quelle previste dalla presente direttiva* nonché da quella dell'art. 13 che prescrive agli Stati membri di vigilare « affinché gli alimenti per gli animali conformi alle disposizioni della presente direttiva, siano soggetti, per quanto riguarda la presenza o l'assenza di additivi e le indicazioni esterne, soltanto alle restrizioni in materia di commercializzazione previste dalla presente direttiva ». Alla luce di queste disposizioni non possono essere ammesse menzioni diverse da quelle stabilite dall'art. 10, n. 1, che riguardano i soli additivi in quanto tali e, in ogni caso, non autorizzano comunque la menzione di una registrazione analoga a quella considerata dal giudice a quo.

12. La terza questione riguarda la compatibilità con l'art. 30 dell'obbligo di autorizzazione a cui sono soggetti gli importatori di alimenti contenenti additivi, mentre con la quarta questione vi viene chiesto in sostanza se la direttiva 70/524 contemplasse un'armonizzazione tale da privare gli Stati membri di un ricorso all'art. 36 per un obbligo siffatto.

13. Il giudice a quo ha tratteggiato l'obbligo di cui è causa precisando che, rilasciata una volta per tutte e simile a quella imposta ai produttori nazionali, l'autorizzazione costituisce il solo modo per conoscere le imprese presso le quali debbono effettuarsi i controlli stabiliti dalla direttiva. Viene altresì precisato che il rigetto o la revoca dell'autorizzazione non possono avvenire per motivi specifici ma soltanto, in conformità ai principi giuridici dell'ordinamento nazionale, per motivi imperiosi relativi alla salute umana o animale. Infine, l'autorizzazione sarebbe accordata in pratica dopo alcune settimane sulla base di una domanda conte-

nente semplicemente il nome e l'indirizzo dell'importatore e, fino al momento attuale, non sarebbe mai stata rifiutata o ritirata ad un qualsiasi operatore.

14. Alla luce dell'art. 30 del trattato, il carattere potenzialmente restrittivo di un provvedimento basta, secondo la vostra costante giurisprudenza, ad includerlo nell'ambito delle misure di effetto equivalente di cui la vostra sentenza Dassonville [10] ha dato la seguente, ben nota definizione: qualsiasi disciplina commerciale che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o *in potenza,* il commercio intracomunitario.

15. Orbene, relativamente ad un'*autorizzazione* che comporta necessariamente un potere di valutazione in capo all'amministrazione nazionale, nella vostra sentenza Commissione/Regno Unito [11] sono stati messi in rilievo gli aspetti restrittivi di un sistema del genere essendo stato affermato che:

« Anche se il Regno Unito ha sostenuto, all'udienza, che la prassi amministrativa attuale consente il rilascio automatico e rapido delle licenze, bisogna constatare che un sistema che imponga il rilascio di autorizzazioni amministrative comporta necessariamente l'esercizio di un certo potere discrezionale ed è la fonte di incertezza giuridica per gli operatori economici ».

Ricorderò semplicemente che il Governo danese, all'atto della discussione intervenuta in udienza in ordine alla portata della nozione di autorizzazione, ha ammesso che quest'ultima poteva essere teoricamente rifiutata. Così, le circostanze considerate dal giudice a quo non mi sembrano tali da togliere all'obbligo di cui è causa il carattere di misura di effetto equivalente.

16. Occorre pertanto esaminare se nella fattispecie esista un'armonizzazione tale da escludere, in conformità ai principi precitati, qualsiasi ricorso all'art. 36. Innanzitutto, va fatta un'accurata distinzione tra armonizzazione in materia di additivi e armonizzazione delle norme da applicare agli operatori interessati in questo settore. Rilevo a questo proposito che la direttiva 70/524, relativa agli additivi, non fa alcuna allusione agli operatori interessati. Osservo del resto, con la Commissione, che l'art. 13, che prescrive agli Stati membri di vigilare affinché gli alimenti per animali siano assoggettati alle sole restrizioni di commercializzazione contemplate dalla direttiva *in ordine alla presenza o all'assenza di additivi,* fornisce un'indicazione essenziale a favore di un'assenza di armonizzazione al riguardo nei limiti in cui si trovano così precisati i settori in cui l'armonizzazione esclude provvedimenti nazionali. Tale interpretazione è confortata dalla lettura dell'art. 20 della direttiva 84/587 che non menziona più il limite in precedenza indicato mentre l'art. 13, n. 3, dispone la pubblicazione annuale per ciascuno Stato membro dell'elenco dei fabbricanti di additivi. Mentre proprio quest'ultima disposizione postula così un controllo degli operatori, è essenziale rilevare che il limite delle restrizioni apportate in relazione alla sola presenza o assenza di additivi scompare, il che tende appunto a dimostrare che, da ora in poi, ma solo da ora in poi, il « controllo » degli operatori è abbracciato dalla normativa comunitaria. La logica successiva delle disposizioni di cui è causa è chiara. Poiché la direttiva 70/524 non conteneva disposizioni relative ad un'autorizzazione degli operatori, spettava eventualmente agli Stati membri adottare i provvedimenti ad hoc nella materia sulla base dell'art. 36.

10 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Racc. pag. 837.

11 — Sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Racc. pag. 203.

17. Al riguardo, il giudice a quo non vi ha proposto la questione se si dovesse valutare la compatibilità con l'art. 36 di un provvedimento analogo a quello di cui è causa. Preciserò quindi semplicemente che nella direttiva 84/587, che stabilisce il controllo degli operatori interessati, sono stati esposti, al nono punto della motivazione, i motivi di un obbligo siffatto in quanto vi si considera che « è opportuno riservare la produzione e l'utilizzazione degli antibiotici (...) alle sole persone che dispongono delle competenze, degli impianti e delle attrezzature necessarie per la fabbricazione degli additivi (...) e che sono iscritte sull'elenco dei fabbricanti di uno Stato membro ». Obiettivi del genere sono diretti a poter far sorgere, se dal caso, la responsabilità degli operatori interessati e comunque ad accertarsi della loro affidabilità. Essi corrispondono certamente al disposto dell'art. 36.

18. La quinta questione verte sulla compatibilità con la direttiva 70/524 e con gli artt. 9 e 95 del trattato di una tassa annuale riscossa in maniera identica nei confronti dei fabbricanti nazionali e degli importatori titolari dell'autorizzazione precitata e destinata a coprire le spese sostenute in occasione del controllo dei campioni prelevati in conformità alla direttiva 70/524/CEE. La tassa appare collegata al sistema di autorizzazione che, come si è appena visto, non è abbracciato dalla direttiva. Pertanto, non occorre esaminare la legittimità della tassa alla luce degli artt. 9 e 95 del trattato. La prima di queste norme, che vieta i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, non può opporsi ad un sistema di tributi che, come nel caso di specie, sono imposti annualmente, in maniera identica agli importatori e ai produttori nazionali, *indipendentemente dai quantitativi importati.* Tale carattere forfettario e non discriminatorio esclude, a mio parere, che si possano rinvenire nella fattispecie i caratteri di « un onere pecuniario (...) che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera » di cui alla vostra sentenza Denkavit/Francia [12].

19. Sono analogamente indotto a escludere un'evenutale incompatibilità del provvedimento di cui è causa con l'art. 95 del trattato. Infatti, l'imposizione interna di cui trattasi appare identica nei confronti degli importatori e dei fabbricanti nazionali, gravati secondo gli stessi criteri. Al riguardo, vanno ricordati i criteri di cui alla vostra sentenza Kortmann [13]:

« Basta che il tributo interno colpisca secondo gli stessi criteri, obiettivamente giustificati dallo scopo per il quale il tributo è stato istituito, i prodotti nazionali e quelli importati, in modo da non risolversi nel colpire il prodotto importato con un importo superiore a quello che grava sull'analogo prodotto interno ».

20. La Denkavit sostiene al riguardo che il produttore nazionale non sopporterebbe un aumento dell'incidenza della tassa sulla sua produzione se facesse ricorso a dei negozianti mentre il produttore straniero si esporrebbe a costi irragionevoli ricorrendo a più importatori. Tale aspetto non è convincente. Infatti, l'importatore unico può perfettamente ricorrere a negozianti indipendenti stabiliti sul territorio d'importazione senza che essi debbano sopportare la tassa. Infine, il sistema di cui è causa, gravante sugli operatori del mercato interessato e non sui prodotti, non mi sembra contrario ai criteri della vostra giurisprudenza secondo cui il tributo deve colpire i prodotti allo stesso stadio commerciale mentre il fatto generatore dev'essere identico [14].

12 — Sentenza 31 maggio 1979, causa 132/78, Racc. pag. 1923, punto 7 della motivazione.

13 — Sentenza 28 gennaio 1981, causa 32/80, Racc. 1981, punti 27 e 28 della motivazione.

14 — Causa 132/78, precitata, punto 8 della motivazione.

21. Di conseguenza, vi propongo di dichiarare che:

« 1) La direttiva del Consiglio 70/524/CEE, del 23 novembre 1970, quale modificata sino all'adozione della direttiva del Consiglio 29 novembre 1984 84/587, contempla un'armonizzazione che esclude la possibilità per gli Stati membri di far valere l'art. 36 del trattato per imporre, all'atto dell'importazione da altri Stati membri di alimenti per animali contenenti additivi, provvedimenti destinati a garantire l'identificazione e la purezza degli additivi di cui è causa.

2) Il provvedimento con cui uno Stato membro sottopone ad autorizzazione l'importazione di alimenti per animali da altri Stati membri è contrario all'art. 30.

3) La direttiva 70/524, quale modificata sino all'adozione della direttiva 84/587, non contemplava un'armonizzazione tale da privare gli Stati membri della facoltà di ricorrere all'art. 36 per l'adozione di provvedimenti nazionali relativi al controllo degli operatori.

4) Una tassa annuale riscossa in maniera identica nei confronti dei produttori nazionali e degli importatori non è contraria agli artt. 9 e 95 del trattato CEE ».