

Causa C-815/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

6 novembre 2019

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data della decisione di rinvio:

5 settembre 2019

Ricorrente in primo grado e ricorrente in cassazione:

Natumi GmbH

Resistente in primo grado e ricorrente in cassazione:

Land Nordrhein-Westfalen

[OMISSIS] Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

ORDINANZA

[OMISSIS] pubblicata
il 5 settembre 2019

[OMISSIS] Nella causa amministrativa

promossa dalla Natumi GmbH,
[OMISSIS] Troisdorf,

ricorrente in primo grado,
ricorrente in appello e ricorrente in cassazione,

[OMISSIS] c o n t r o

il Land Nordrhein-Westfalen (Land della Renania settentrionale-Vestfalia,
Germania)

resistente in primo grado,
resistente in appello e resistente in cassazione,

[Or. 2]

[OMISSIS] Con l'intervento del

rappresentante del pubblico interesse dinanzi al Bundesverwaltungsgericht
(Corte amministrativa federale, Germania),
[OMISSIS] Berlino,

la Terza Sezione del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale,
Germania)
in seguito all'udienza del 5 settembre 2019,
[OMISSIS]

così provvede:

Il procedimento è sospeso.

Vengono sottoposte in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni vertenti sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli (GU L 250, pag. 1), da ultimo modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1584, del 22 ottobre 2018 (GU L 264, pag. 1):

1. Se l'articolo 28, in combinato disposto con il punto 1.3 dell'allegato IX, debba essere interpretato nel senso che l'alga *Lithothamnium calcareum* possa essere utilizzata come ingrediente nella trasformazione di alimenti biologici.
2. In caso di risposta affermativa, se sia autorizzato anche l'uso di alghe decomposte.
3. In caso di risposta affermativa anche alla seconda questione, se un prodotto contenente come ingrediente l'alga (decomposta) *Lithothamnium calcareum* ed etichettato con l'indicazione «bio» possa recare la dicitura «con calcio», «con alga marina ricca di calcio» oppure «con calcio di alta qualità derivato dall'alga marina *Lithothamnium*». [Or. 3]

M o t i v a z i o n e :

I

- 1 La ricorrente produce bevande a base di soia e di riso, cui è aggiunta l'alga *Lithothamnium calcareum* contenente calcio. Essa commercializza il proprio

prodotto «Soja-Drink-Calcium» con l'etichettatura «bio» e l'indicazione «con calcio», «con alga marina ricca di calcio», nonché «con calcio di alta qualità derivato dall'alga marina Lithothamnium».

- 2 Già nel 2005 il Land ora resistente aveva segnalato alla ricorrente che l'utilizzazione, nei prodotti biologici, del carbonato di calcio quale sostanza minerale era vietata. Tale divieto sussisterebbe anche nel caso di arricchimento derivante dall'aggiunta di alghe. Dopo l'avvio di un procedimento amministrativo sanzionatorio da parte della resistente, la ricorrente ha proposto un'azione di accertamento.
- 3 Nel 2007 il Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania) ha respinto il ricorso. Ai fini dell'applicazione dell'allora vigente regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (GU L 198, pag. 1), esso ha ritenuto che la qualificazione come additivo fosse determinata principalmente in funzione della finalità dell'aggiunta. Al di là della presentazione del prodotto e delle caratteristiche del suo confezionamento, prevarrebbe, nel caso di specie, lo scopo nutrizionale e fisiologico dell'aggiunta di carbonato di calcio. Ciò sarebbe incompatibile con l'indicazione «bio».
- 4 A seguito dell'appello interposto dalla ricorrente è stata disposta, su richiesta congiunta delle parti, la sospensione del procedimento in attesa della conclusione della procedura in corso per l'adozione di nuovi regolamenti dell'Unione europea. Nel 2016 l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunale amministrativo superiore per il Land della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania) ha respinto l'appello. È vero che l'uso delle alghe nella trasformazione degli alimenti biologici sarebbe autorizzato dalla normativa dell'Unione europea nel frattempo entrata in vigore. Tuttavia, tale disposizione si applicherebbe solo alle alghe alimentari. Il Lithothamnium calcareum non potrebbe però essere consumato a causa dei suoi caratteristici depositi di calcare nelle pareti delle cellule. In ogni caso, **[Or. 4]** l'autorizzazione non si applicherebbe ai residui calcificati di detta alga rimasti dopo la sua decomposizione. A tal riguardo, non si tratterebbe di ingredienti di origine agricola, ma di sostanze minerali. La loro aggiunta ai prodotti biologici non è consentita in linea di principio, e dunque neppure nel caso di specie.
- 5 Con la Revision (ricorso per cassazione) dichiarata ammissibile dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) in considerazione dell'importanza fondamentale della causa, la ricorrente ribadisce la sua domanda. Essa si basa, in sostanza, sulla circostanza di aver già presentato nel corso del procedimento di appello ampie prove del fatto che il Lithothamnium calcareum costituirebbe un alimento e non una sostanza minerale o un additivo. La qualificazione di un'alga come prodotto vegetale non verrebbe meno con la sua morte. L'uso di alghe decomposte servirebbe solo a scopi biologici. Il contenuto di calcio non sarebbe la conseguenza di un «processo di calcificazione»

successivo alla morte, anzi, l'alga presenterebbe in gran parte la stessa composizione e le stesse caratteristiche chimiche sia in vita sia dopo la morte. Nella preparazione sarebbe usata anche l'intera alga. La Commissione europea avrebbe espressamente confermato che l'alga *Lithothamnium* possa essere aggiunta ai prodotti biologici. Analoghi prodotti sarebbero commercializzati anche in altri Stati dell'Unione europea.

- 6 Il resistente si oppone alla Revision e difende la sentenza di appello. Essa sottolinea che il parere della Commissione europea dedotto dalla ricorrente non ha carattere ufficiale alla stregua di «linee guida» o simili. Negli attuali progetti di revisione del diritto dell'Unione sarebbe previsto un elenco di singole alghe, ma il *Lithothamnium calcareum* non vi sarebbe menzionato. Inoltre, nelle alghe usate dalla ricorrente in stato sedimentato non vi sarebbe più traccia di ingredienti organici. Si tratterebbe piuttosto di depositi calcarei sul fondo marino.
- 7 Il rappresentante del pubblico interesse dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), d'intesa con il Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Ministero federale dell'alimentazione e dell'agricoltura), ritiene corretta l'interpretazione giuridica del giudice d'appello. L'etichettatura della bevanda a base di soia chiarirebbe che l'aggiunta di sostanze provenienti da alghe calcificate servirebbe ad arricchire la bevanda con calcio. Tuttavia, l'aggiunta di sostanze minerali ai prodotti biologici ai fini del loro arricchimento sarebbe consentita [Or. 5] solo a condizione che l'impiego di sostanze minerali negli alimenti cui sono aggiunte sia previsto per legge.

II

- 8 Il procedimento deve essere sospeso e, ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: il «TFUE»), occorre che la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli (GU L 250, pag. 1), da ultimo modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1584, del 22 ottobre 2018 (GU L 264, pag. 1). L'esito del ricorso dipende dalla risposta alla questione se l'articolo 28, in combinato disposto il punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008, consenta l'utilizzo come ingrediente dell'alga decomposta *Lithothamnium calcareum*. Lo stesso vale per la successiva eventuale questione volta a stabilire se un siffatto prodotto possa essere pubblicizzato con indicazioni relative al calcio, vale a dire a una sostanza minerale.
- 9 1. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento (CE) n. 834/2007, il termine elencato nell'allegato «biologico», nonché le rispettive abbreviazioni, quale «bio», possono essere utilizzati solo quando il prodotto soddisfa le prescrizioni previste da detto regolamento o stabilite in virtù del

medesimo. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (CE) n. 834/2007, l'uso nella denominazione di vendita di un alimento trasformato, oggetto della presente controversia, presuppone, *inter alia*, che siano soddisfatti i requisiti generali applicabili alla produzione di cui all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 834/2007.

- 10 L'articolo 19 del regolamento (CE) n. 834/2007 distingue tra l'uso di additivi quali minerali e oligoelementi (articolo 19, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 834/2007), da un lato, e l'uso di ingredienti di origine agricola non biologici (articolo 19, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 834/2007), dall'altro. Entrambi possono essere utilizzati – a prescindere da [Or. 6] fattispecie derogatorie non presenti nel caso di specie – solo a condizione che siano stati autorizzati per l'uso nella produzione biologica ai sensi dell'articolo 21 del regolamento medesimo. La Commissione decide in merito a tale autorizzazione (articolo 21, paragrafo 2, articolo 38, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 834/2007). Essa vi ha provveduto con il regolamento (CE) n. 889/2008.
- 11 Il regolamento di esecuzione distingue l'autorizzazione per categorie. Gli additivi sono disciplinati dall'articolo 27 in combinato disposto con l'allegato VIII del regolamento (CE) n. 889/2008. A norma dell'articolo 27, paragrafo 1, lettera f), di detto regolamento, le sostanze minerali possono essere utilizzate, in linea di principio, solo a condizione che il loro impiego negli alimenti per il consumo normale sia direttamente previsto per legge. Gli ingredienti agricoli non biologici sono disciplinati dall'articolo 28 del regolamento (CE) n. 889/2008. Essi possono essere utilizzati se sono elencati nell'allegato IX del regolamento medesimo. Il punto 1.3 di tale allegato recita come segue: «Alghe, comprese quelle marine, autorizzate nella preparazione di prodotti alimentari non biologici».
- 12 2. Secondo l'interpretazione del giudice d'appello, tale disposizione si applica solo alle «alghe alimentari» che possono essere consumate anche come tali. Questa non sarebbe l'ipotesi che ricorre quanto alle alghe rosse calcaree come il *Lithothamnium calcareum*, a causa dei caratteristici depositi di calcio nelle pareti delle cellule.
- 13 A sostegno di tale approccio si rileva che gli altri ingredienti elencati nel punto 1 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008 sono e devono essere tutti commestibili (v. punto 1.1: «Frutti e semi commestibili», punto 1.2: «Spezie ed erbe aromatiche commestibili»). Detto requisito avrebbe potuto essere «concepito» anche in relazione alle alghe. In conformità a ciò, si farebbe riferimento anche altrove – segnatamente all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, del regolamento (CE) n. 834/2007 – alle «alghe commestibili».
- 14 In senso contrario a tale interpretazione depone il fatto che proprio la restrizione relativa al carattere «commestibile» delle alghe non sia stata inclusa nel punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008. In base al tenore della disciplina [Or. 7] sembra addirittura sufficiente che l'alga venga utilizzata come ingrediente. Di conseguenza non è l'alga di per sé a dover essere commestibile,

ma solo l'ingrediente utilizzato nella produzione dell'alimento (v., al riguardo, articolo 2, lettera r), del regolamento (CE) n. 834/2007 in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE) – come, ad esempio, la farina di alghe. Non emerge alcun motivo oggettivo per una più ampia restrizione. La polvere o la farina dell'alga *Lithothamnium calcareum* viene commercializzata anche come integratore alimentare; non è chiaro se ciò debba essere vietato.

- 15 Anche l'interpretazione sostenuta nella vigenza del regolamento (CEE) n. 2092/91, secondo cui l'uso delle alghe non dovrebbe servire all'arricchimento del calcio (v., ad esempio, la relazione di sintesi del 45° incontro del gruppo di lavoro «legislazione» e del comitato permanente sull'agricoltura biologica del 29-30 marzo 1999 <G/pesitacid/almud/ab99/29marrep>) non trova alcun punto di raccordo nella normativa vigente. L'articolo 28 del regolamento (CE) n. 889/2008 non prevede un'analogia restrizione per gli ingredienti di origine agricola.
- 16 Infine, il parere della Commissione europea del 30 marzo 2015 (rif. Ares<2015>1395950), fatto valere dalla ricorrente, milita a favore dell'applicazione del punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008. La vicedirettrice generale della Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale conferma in esso che il *Lithothamnium* rientra nell'ambito di applicazione del punto 1.3 dell'allegato IX, del regolamento (CE) n. 889/2008.
- 17 Appare tuttavia incerto se e in quale misura le alghe soddisfino i criteri di cui all'articolo 21, paragrafo 1, lettera ii), del regolamento (CE) n. 834/2007 relativi all'autorizzazione ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007. Non emerge chiaramente che l'alimento non possa essere prodotto o conservato senza l'uso delle alghe o che i requisiti dietetici previsti sulla base della normativa dell'Unione non possano essere rispettati. Lo stesso dovrebbe valere tuttavia per un gran numero di ingredienti elencati nell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008.
- 18 3. In ogni caso, il giudice d'appello ha ritenuto che i resti decomposti dell'alga *Lithothamnium calcareum* o di parti di essa non possano più essere considerati come **[Or. 8]** ingredienti agricoli ai sensi del punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008. A tal riguardo, non si tratterebbe di un «prodotto vegetale»; tenuto conto del fatto che i componenti residui dopo la decomposizione sarebbero costituiti quasi esclusivamente da carbonato di calcio e carbonato di magnesio, nonché da alcuni oligoelementi, tali ingredienti dovrebbero essere classificati piuttosto come sostanze minerali.
- 19 Tale qualificazione è suffragata dal fatto che il *Lithothamnium* figura nel punto 1 dell'allegato V del regolamento (CE) n. 889/2008 come materia prima di «origine minerale». Invero, la disposizione riguarda la normativa in materia di mangimi, ma indipendentemente da ciò essa potrebbe suffragare la qualificazione del *Lithothamnium* come sostanza minerale. Così potrebbe spiegarsi anche la mancanza di un'analogia categoria nell'allegato IX del regolamento (CE)

n. 889/2008: l'aggiunta di sostanze minerali nella produzione alimentare è, in linea di principio, vietata.

- 20 Contro una siffatta interpretazione depone il fatto che anche un'alga morta resta un ingrediente di origine agricola. Non è chiaro il motivo per cui un'alga dovrebbe perdere la sua origine agricola e diventare una sostanza minerale a seguito della sua morte. Pertanto, se un'alga raccolta viva è considerata un ingrediente agricolo indipendentemente dal suo contenuto di calcio, ciò deve valere, in linea di principio, anche per l'alga morta. Il giudice d'appello non ha accertato se la «calcificazione» - vale a dire l'elevato arricchimento con carbonato di calcio - avvenga solo successivamente, a causa di un processo (inorganico) che si attiva dopo la morte dell'alga. Così non avviene neanche in base ai pareri fatti valere dalla ricorrente.
- 21 In ogni caso, la classificazione del Lithothamnium nelle norme concernenti la produzione di mangimi non consente di trarre direttamente conclusioni in ordine alla restrizione relativa alla distinzione disposta per gli alimenti dall'articolo 19 del regolamento (CE) n. 834/2007. Non solo sono diversi gli oggetti delle normative, ma anche il sistema alla base delle disposizioni è strutturato in maniera diversa. L'articolo 22 del regolamento di esecuzione (CE) n. 889/2008 prevede la procedura di inserimento nell'elenco di cui all'allegato V del regolamento medesimo per le materie prime sia vegetali sia minerali. Diversamente [Or. 9] da quanto vale per la trasformazione degli alimenti ai sensi dell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 834/2007, su tale distinzione non è basato, quindi, alcun distinto regime di autorizzazione. Al contrario, l'articolo 22, lettera d), del regolamento (CE) n. 889/2008 stabilisce che l'ammissibilità delle materie prime di origine minerale elencate nell'allegato V non è soggetta in alcun modo ad altri requisiti; esse sono pertanto privilegiate rispetto alle materie prime vegetali. Tale classificazione non è applicabile alla produzione degli alimenti ai sensi dell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 834/2007, dove i minerali sono invece in linea di principio vietati (v. articolo 27, paragrafo 1, lettera f), del regolamento [CE] n. 889/2008).
- 22 Un'analoga distinzione non è, però, prevista nell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008. Sebbene il legislatore – come si evince dalle norme in materia di mangimi – fosse a conoscenza dell'elevato contenuto di calcio del Lithothamnium, sono invece menzionate le alghe, senza alcuna specifica esclusione del Lithothamnium calcareum. Il fatto che la normativa dovesse tuttavia contenere restrizioni a tal riguardo non è in ogni caso deducibile senza dubbio dalla necessaria certezza della pertinente normativa.
- 23 Da ultimo, sorgono perplessità circa un'interpretazione restrittiva dell'elenco di cui al punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008 con riguardo alla finalità della normativa. Dato che già l'alga Lithothamnium calcareum da viva ha un elevato contenuto di calcio a causa del suo caratteristico deposito di calcare nelle pareti delle cellule, non è chiaro il motivo per cui solo l'alga morta non

dovrebbe più essere considerata come un ingrediente agricolo proprio a causa di tale contenuto di minerale.

- 24 4. Infine, non è chiaro se il prodotto della ricorrente, ove dovessero essere soddisfatti i requisiti per l'etichettatura biologica, possa recare indicazioni relative calcio.
- 25 Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 834/2007, non sono ammessi, tenuto conto delle prescrizioni di tale regolamento, tutti i termini o le pratiche che possono indurre in errore. Ciò depone in senso favorevole all'inammissibilità **[Or. 10]** di una indicazione relativa al calcio sulla confezione o nella denominazione di una bevanda biologica. Agli alimenti biologici, in linea di principio, non possono essere aggiunti minerali conformemente all'articolo 19, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 834/2007 in combinato disposto con l'articolo 27, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (CE) n. 889/2008; l'uso è consentito solo a condizioni limitate non sussistenti nella fattispecie in esame. L'indicazione relativa al calcio, ossia a una sostanza minerale, può pertanto indurre in errore in considerazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 834/2007.
- 26 Contro un siffatto divieto depone il fatto che l'indicazione sia sostanzialmente corretta. Dato che l'ingrediente lecitamente usato presenta un elevato contenuto di calcio, il riferimento al calcio non è di per sé ingannevole. Sarebbe ipotizzabile, a tal riguardo, il riferimento all'ingrediente agricolo autorizzato nella forma dell'indicazione usata dalla ricorrente «con alga marina ricca di calcio».
- 27 5. La Sezione propende per l'approccio in base al quale l'uso dei residui macinati di alghe morte della specie *Lithothamnium calcareum* nella produzione di alimenti biologici è stato autorizzato dall'articolo 19, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 834/2007, in combinato disposto con l'articolo 28 e il punto 1.3 dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008; esso ritiene tuttavia inammissibile una promozione di tali prodotti che faccia riferimento al calcio e dunque ad una sostanza minerale.
- 28 Le menzionate questioni rilevanti ai fini della decisione nella presente causa e vertenti sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 834/2007 e del regolamento (CE) n. 889/2008 non trovano tuttavia risposta adeguata in base alle rilevanti disposizioni e alla giurisprudenza finora formata della Corte di giustizia dell'Unione europea. Occorre pertanto sottoporre tali questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea affinché si pronunci in via pregiudiziale, in particolare tenuto conto delle questioni che si pongono allo stesso modo anche in altri Stati membri (v. sentenza della Corte del 6 ottobre 1982 **[Or. 11]** – C-283/81 [ECLI:EU:C:C:1982:335], C.I.L.F.I.I.T. – punto 21 [OMISSIS]).

[OMISSIS]