

Divieto di immissione sul mercato di un mangime contenente, come additivo, estratto di semi e di scorza di pompelmo

Corte di giustizia UE, Sez. VI 29 febbraio 2024, in causa C-13/23 - Biltgen, pres.; Arastey Sahún, est.; Collins, avv. gen. - cdVet Naturprodukte GmbH c. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES).

Produzione, commercio e consumo - Sicurezza alimentare - Additivi per l'alimentazione animale - Regolamento (CE) n. 1831/2003 - Procedura di autorizzazione - Divieto di commercializzazione in assenza di autorizzazione - Status dei prodotti esistenti - Validità ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Libertà d'impresa - Diritto di proprietà - Principio di proporzionalità - Regolamento di esecuzione (UE) 2021/758 - Ritiro dal mercato dell'estratto di pompelmo - Mangime contenente estratto di semi e di scorza di pompelmo.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte, da un lato, sulla validità del regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, sugli additivi destinati all'alimentazione animale (GU 2003, L 268, pag. 29), come modificato dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 (GU 2019, L 231, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento n. 1831/2003»), alla luce degli articoli 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché, dall'altro, sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 3, in combinato disposto con l'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2021/758 della Commissione, del 7 maggio 2021, relativo allo status di determinati prodotti come additivi per mangimi che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e al ritiro dal mercato di determinati additivi per mangimi (GU 2021, L 162, pag. 5).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la cdVet Naturprodukte GmbH (in prosieguo: la «cdVet») e il Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) (Ufficio per la tutela dei consumatori e la sicurezza alimentare del Land Bassa Sassonia, Germania) in merito al divieto di immissione sul mercato di un mangime contenente, come additivo, estratto di semi e di scorza di pompelmo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1831/2003

3 Ai sensi dei considerando 4, 6 e 11 del regolamento n. 1831/2003:

«(4) Al fine di tutelare la salute umana, la salute animale e l'ambiente, gli additivi per mangimi dovrebbero essere sottoposti a una valutazione della loro sicurezza mediante una procedura comunitaria prima di essere immessi sul mercato, utilizzati o trasformati all'interno della Comunità. (...)

(...)

(6) L'azione della Comunità in materia di salute umana o animale e di ambiente dovrebbe basarsi sul principio di precauzione.

(...)

(11) Il principio fondamentale in questo settore dovrebbe essere quello per cui solo gli additivi approvati a norma della procedura stabilita dal presente regolamento possono essere immessi sul mercato, utilizzati e trasformati in connessione coi mangimi per animali alle condizioni previste dall'autorizzazione».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce che:

«Scopo del presente regolamento è istituire una procedura comunitaria per l'autorizzazione all'immissione sul mercato e all'utilizzazione degli additivi per mangimi, nonché introdurre norme per il controllo e l'etichettatura degli additivi e delle premiscele di additivi per mangimi, al fine di fornire la base necessaria per garantire un elevato livello di tutela della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi degli utilizzatori e dei consumatori in relazione agli additivi per mangimi, assicurando nel contempo un efficace funzionamento del mercato interno».

5 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) del suddetto regolamento:

«Nessuno può immettere sul mercato, trasformare o utilizzare un additivo per mangimi, tranne quando:

a) esso sia coperto da un'autorizzazione concessa in conformità del presente regolamento».

6 L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Chiunque desidera ottenere un'autorizzazione relativa ad un additivo per mangimi o relativa ad una nuova

utilizzazione di un additivo per mangimi presenta una richiesta in conformità dell'articolo 7.

2. Nessuna autorizzazione può essere concessa, rifiutata, rinnovata, modificata, sospesa o revocata tranne che per i motivi e in conformità delle procedure di cui al presente regolamento (...).

7 L'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1831/2003, così recita:

«La domanda di autorizzazione di cui all'articolo 4 del presente regolamento è trasmessa alla Commissione [europea] (...) La Commissione ne informa immediatamente gli Stati membri e trasmette la domanda all'Autorità europea per la sicurezza alimentare [(EFSA)]».

8 L'articolo 8, paragrafi 1 e 3, di detto regolamento enuncia quanto segue:

«1. L'[EFSA] esprime il suo parere entro sei mesi dal ricevimento di una domanda valida. (...)

(...)

3. Onde preparare il suo parere, l'[EFSA]:

a) verifica che le informazioni dettagliate e i documenti presentati dal richiedente siano conformi all'articolo 7 ed effettua una valutazione del rischio al fine di determinare se l'additivo per mangimi ottemperi alle condizioni di cui all'articolo 5;

(...)

9 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento:

«Entro tre mesi dal ricevimento del parere dell'[EFSA], la Commissione elabora un progetto di regolamento per concedere o negare l'autorizzazione. Questo progetto tiene conto dei requisiti di cui all'articolo 5, paragrafi 2 e 3, del diritto comunitario e di altri fattori legittimi pertinenti alla questione in esame e in particolare dei benefici per la salute e il benessere degli animali e per il consumatore di prodotti di origine animale.

Se il progetto non è conforme al parere dell'[EFSA], essa indica i motivi alla base di tali differenze.

(...)

10 L'articolo 10, paragrafi 1, 2 e 5, del medesimo regolamento così dispone:

«1. In deroga all'articolo 3, un additivo per mangimi immesso sul mercato in conformità della direttiva 70/524/CEE [del Consiglio, del 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU 1970, L 270, pag. 1)] (...), possono essere immessi sul mercato e utilizzati conformemente alle condizioni specificate [nelle suddette direttive] nelle relative misure di attuazione, segnatamente i requisiti specifici relativi all'etichettatura per quanto riguarda i mangimi composti e le materie prime per mangimi, purché siano rispettate le seguenti condizioni:

a) entro un anno dall'entrata in vigore del presente regolamento, le persone responsabili della prima immissione sul mercato di un additivo per mangimi, o qualsivoglia altra parte interessata, notificano l'avvenuta immissione alla Commissione (...);

(...)

2. Una richiesta in conformità dell'articolo 7 è presentata al più tardi un anno prima della data di scadenza dell'autorizzazione rilasciata ai sensi della [direttiva 70/524] per gli additivi con un periodo limitato di autorizzazione, e al più tardi entro sette anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento per gli additivi autorizzati per un periodo illimitato (...) Può essere adottato, in conformità della procedura di cui all'articolo 22, paragrafo 2, un calendario dettagliato che elenchi in ordine di priorità le varie classi di additivi da rivalutare. (...)

(...)

5. Qualora la notifica e le informazioni dettagliate di accompagnamento di cui al paragrafo 1, lettera a), non siano fornite entro il periodo specificato o risultino erronee, oppure qualora una richiesta non sia stata presentata secondo le disposizioni di cui al paragrafo 2 entro il periodo stabilito, si adotta un regolamento, in conformità della procedura di cui all'articolo 22, paragrafo 2, per disporre che gli additivi interessati siano ritirati dal mercato. Tale provvedimento può stabilire un periodo limitato di tempo entro il quale sia possibile esaurire le scorte del prodotto».

11 L'allegato I, punto 2, lettera b), del regolamento n. 1831/2003 così recita:

«Della categoria "additivi organolettici" fanno parte i seguenti gruppi funzionali:

(...)

b) aromatizzanti: sostanze la cui aggiunta ai mangimi ne aumenta l'aroma o l'appetibilità».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 230/2013

12 Il regolamento di esecuzione (UE) n. 230/2013 della Commissione, del 14 marzo 2013, relativo al ritiro dal mercato di alcuni additivi per mangimi appartenenti al gruppo delle sostanze aromatizzanti e stimolanti dell'appetito (GU 2013, L 80, pag. 1), è stato adottato, in particolare, sulla base dell'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 1831/2003, nella sua versione iniziale.

13 L'articolo 1, primo comma, del regolamento di esecuzione n. 230/2013 così dispone:

«Gli additivi per mangimi definiti nella parte A dell'allegato ed appartenenti al gruppo delle "sostanze aromatizzanti e stimolanti dell'appetito" sono ritirati dal mercato».

14 Nella parte A dell'allegato di tale regolamento di esecuzione figurano in particolare, sotto il titolo «Principi attivi naturali e prodotti sintetici corrispondenti», i seguenti additivi:

«*Citrus x paradisi Macfad.*: concentrato di pompelmo CoE 140/estratto di scorza di agrumi CAS 94266-47-4 FEMA 2318

EINECS 304-454-3/olio deterpenato di pompelmo CAS 90045-43-5 CoE 140/olio essenziale di pompelmo CoE 140/tintura di pompelmo CoE 140/terpeni del pompelmo CoE 140».

Regolamento di esecuzione 2021/758

15 Alla stregua del regolamento di esecuzione n. 230/2013, anche il regolamento di esecuzione 2021/758 è stato adottato, in particolare, sulla base dell'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 1831/2003.

16 Ai sensi del considerando 7 del regolamento di esecuzione 2021/758:

«Il ritiro dal mercato dei prodotti che figurano nell'allegato I non impedisce che essi siano autorizzati o soggetti a una misura relativa al loro status a norma del regolamento [n. 1831/2003]».

17 L'articolo 1 di tale regolamento di esecuzione prevede quanto segue:

«Gli additivi per mangimi di cui all'allegato I sono ritirati dal mercato per quanto riguarda le specie animali o le categorie di animali specificate in detto allegato».

18 L'articolo 2, paragrafi 1 e 3, del regolamento di esecuzione stabilisce quanto segue:

«1. Le scorte esistenti degli additivi per mangimi che figurano nell'allegato I, capi I.A e I.C, possono continuare a essere immesse sul mercato e utilizzate fino al 30 maggio 2022.

(...)

3. I mangimi composti e le materie prime per mangimi prodotti con gli additivi di cui al paragrafo 1 (...) possono continuare a essere immessi sul mercato e utilizzati fino al 30 maggio 2023».

19 L'allegato I del regolamento di esecuzione 2021/758 elenca gli additivi per mangimi da ritirare dal mercato, quali indicati nell'articolo 1 di tale regolamento di esecuzione. La parte 1 del capo I.A di tale allegato elenca gli additivi da ritirare dal mercato per tutte le specie e categorie di animali, tra cui, alla voce «Sostanze aromatizzanti e stimolanti dell'appetito - Prodotti naturali - definiti su base botanica», i seguenti additivi:

«*Citrus x paradisi Macfad.* olio pressato di pompelmo CAS 8016-20-4 FEMA 2530 CoE 140 EINECS 289-904-6/estratto di pompelmo CoE 140».

Diritto tedesco

20 L'articolo 21, paragrafo 3, del Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (codice degli alimenti e dei mangimi) prevede quanto segue:

«Salvo disposizione contraria della seconda frase, i mangimi per i quali,

1. durante la loro fabbricazione o trasformazione,

(...)

b) un additivo per mangimi che rientra in una categoria diversa da quella di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del regolamento [n. 1831/2003].

è stato utilizzato,

(...)

non devono essere immessi sul mercato o utilizzati nell'alimentazione degli animali. Il punto 1 della prima frase non si applica quando l'additivo per mangimi utilizzato è autorizzato da un atto giuridico direttamente applicabile della Comunità europea o dell'Unione europea e l'additivo per mangimi utilizzato o il mangime soddisfa un requisito stabilito in tale atto giuridico direttamente applicabile o nel regolamento [n. 1831/2003], nella misura in cui tale requisito è stato ivi previsto. (...)

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 La cdVet produce e commercializza mangimi, tra cui il prodotto «DarmRein Pulver/GutClean Powder», un mangime complementare destinato a cani, gatti e altri animali da compagnia (in prosieguo: il «prodotto controverso»). Tale prodotto contiene un additivo organolettico, figurante sull'etichettatura di tale prodotto con la denominazione «estratto di semi di pompelmo» (in prosieguo: l'«additivo controverso»).

22 Il 24 febbraio 2022 alcuni agenti del LA-VES hanno effettuato un controllo ufficiale presso lo stabilimento della cdVet vertente, in particolare, sul prodotto controverso. L'esame da essi effettuato, in tale occasione, del documento del fornitore a monte che specificava le caratteristiche dell'additivo controverso (in prosieguo: la «scheda di specificazione») ha rivelato che quest'ultimo, in tale documento, era designato con la denominazione «estratto di semi di pompelmo S» e che esso era composto principalmente da un estratto glicerinato ottenuto mediante estrazione di semi e di scorze di pompelmo con l'ausilio di glicerina vegetale.

23 Dopo aver sentito la cdVet, il LA-VES, con decisione del 30 marzo 2022, le ha vietato di proporre in vendita e di immettere sul mercato il prodotto controverso e ha ordinato l'esecuzione immediata di tale decisione. Il LA-VES ha motivato tale decisione sostanzialmente in base al rilievo che l'estratto di semi di pompelmo fosse stato ritirato dal mercato in applicazione dell'articolo 1 del regolamento di esecuzione n. 230/2013, in combinato disposto con la parte A dell'allegato di tale regolamento di esecuzione, per non essere stato oggetto della domanda di autorizzazione di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1831/2003, entro i termini previsti. Pertanto, secondo il LA-VES, si doveva constatare che l'immissione sul mercato dell'additivo controverso costituiva una violazione dell'articolo 3,

paragrafo 1, del regolamento n. 1831/2003 o dell'articolo 21, paragrafo 3, punto 1, lettera b), del codice degli alimenti e dei mangimi.

24 L'11 ottobre 2022, la cdVet ha proposto un ricorso avverso tale decisione nonché una domanda di provvedimenti provvisori dinanzi al Verwaltungsgericht Osnabrück (Tribunale amministrativo di Osnabrück, Germania), che è il giudice del rinvio, facendo valere che, tenuto conto della sua composizione, l'additivo controverso doveva essere qualificato non come estratto di semi di pompelmo, bensì come «estratto di pompelmo».

25 Risulterebbe infatti chiaramente dalla scheda di specificazione che tale additivo controverso è ottenuto non solo a base di semi di pompelmo, il che ha potuto giustificare l'adozione, da parte del fornitore, in tale scheda, della denominazione di «estratto di semi di pompelmo», ma anche a base di scorze di pompelmo.

26 Orbene, secondo la cdVet, l'articolo 1 del regolamento di esecuzione 2021/758, in combinato disposto con l'allegato I, capo I.A, parte 1, di tale regolamento di esecuzione, ha effettivamente ritirato, in linea di principio, l'additivo «estratto di pompelmo; CoE 140» dal mercato. Tuttavia, la disposizione transitoria di cui all'articolo 2, paragrafo 3, di detto regolamento di esecuzione le avrebbe consentito di continuare a commercializzare il prodotto controverso, fabbricato con tale additivo, fino al 30 maggio 2023.

27 La cdVet esprime inoltre dubbi sulla compatibilità delle disposizioni del regolamento n. 1831/2003, applicato dalla LA-VES, con il diritto dell'Unione, in quanto tale regolamento conterrebbe un divieto generale di commercializzazione e di utilizzo di tutti gli additivi per mangimi, senza tenere conto delle circostanze di ciascun caso specifico.

28 Dinanzi al giudice del rinvio, il LA-VES ribatte che l'estratto di semi di pompelmo, aggiunto come additivo al prodotto controverso, e l'estratto di pompelmo non sono sostanze identiche, cosicché la cdVet non può validamente avvalersi del regime transitorio previsto all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione 2021/758, che riguarda solo l'«estratto di pompelmo».

29 Infine, secondo il LA-VES, non sussistono dubbi sostanziali sulla proporzionalità del regolamento n. 1831/2003 con il diritto dell'Unione, poiché l'obiettivo di tale regolamento, precisato al considerando 4 di quest'ultimo, vale a dire garantire un elevato livello di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente, richiede necessariamente una procedura di autorizzazione che consenta di valutare la sicurezza degli additivi per mangimi, conformemente al principio di precauzione.

30 A causa dei dubbi che nutre in merito alla validità e all'interpretazione della normativa del diritto dell'Unione di cui trattasi, il giudice del rinvio ha accolto la domanda di provvedimenti provvisori della cdVet e ha ripristinato l'effetto sospensivo del suo ricorso.

31 In primo luogo, infatti, tale giudice non è certo che, nel caso di specie, sia stato raggiunto un giusto equilibrio, conformemente al principio di proporzionalità, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, tra, da un lato, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà, di cui rispettivamente all'articolo 16 e all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, e, dall'altro, la tutela degli interessi giuridici rappresentati dalla salute umana e animale e dall'ambiente, di cui al regolamento n. 1831/2003. Essa rileva che tale regolamento impone un divieto generale di immissione sul mercato, di uso e di trasformazione degli additivi per mangimi che non sono stati autorizzati, senza tener conto al riguardo delle circostanze di ciascun caso di specie, come la questione di quale sia la quantità assoluta o la concentrazione dell'additivo alimentare nel prodotto alimentare di cui trattasi o se tale additivo sia una sostanza vegetale esistente anche in natura o una sostanza sintetica. A tal riguardo, detto giudice sottolinea che i componenti dell'additivo controverso, la cui concentrazione si situerebbe peraltro al di sotto della soglia di rilevazione, sono esclusivamente di origine naturale, cosicché non sarebbe evidente che essi possano rappresentare un pericolo per la salute umana o animale.

32 In secondo luogo, il giudice del rinvio si chiede se l'additivo controverso corrisponda alla sostanza «estratto di pompelmo; CoE 140» menzionata all'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione 2021/758. Esso ritiene che, se così fosse, la cdVet avrebbe la possibilità, in forza della disposizione transitoria prevista all'articolo 2, paragrafo 3, di tale regolamento di esecuzione, di continuare a commercializzare il prodotto controverso fino al 30 maggio 2023. Alla data di adozione della sua decisione, il 30 marzo 2022, il LA-VES non avrebbe quindi potuto constatare l'esistenza di una violazione delle disposizioni della normativa in materia di mangimi.

33 Ciò posto, il Verwaltungsgericht Osnabrück (Tribunale amministrativo di Osnabrück) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il [regolamento n. 1831/2003], segnatamente, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), l'articolo 4, paragrafo 1, l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), e paragrafi 2 e 5, del medesimo, che in assenza di un'autorizzazione prevede un divieto generale di immissione sul mercato, di uso e di trasformazione degli additivi per mangimi senza tener conto delle circostanze specifiche di ciascun caso, sia compatibile con il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 52, paragrafo 1, della [Carta], con riferimento alla libertà d'impresa tutelata dall'articolo 16, e al diritto di proprietà sancito all'articolo 17, paragrafo 1, della medesima.

2) In caso di risposta affermativa della Corte alla prima questione pregiudiziale, con la conseguenza che il [regolamento n. 1831/2003], segnatamente l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), l'articolo 4, paragrafo 1, l'articolo 7, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 1, lettera a) e paragrafi 2 e 5, del medesimo, sarebbe applicabile nella sua integralità: se l'estratto utilizzato dalla ricorrente come additivo per mangimi, il quale secondo la scheda tecnica di prodotto del

fornitore a monte è ottenuto da semi e bucce di pompelmo e che viene ivi designato come estratto di semi di pompelmo (precisamente: estratto di semi di pompelmo S) sia (in ogni caso) anche la sostanza «estratto di pompelmo CoE 140» di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del [regolamento di esecuzione 2021/758], in combinato disposto con l'allegato I, capo I.A, parte 1».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

34 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio interroga la Corte, in sostanza, sulla validità del regolamento n. 1831/2003, in particolare dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'articolo 7, paragrafo 1, e dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), e paragrafi 2 e 5, di tale regolamento, nella parte in cui prescriverebbe un divieto generale di immissione sul mercato, di trasformazione o di uso degli additivi per mangimi che non hanno ottenuto un'autorizzazione, e ciò indipendentemente dalle circostanze specifiche di ciascun caso di specie. Tale giudice chiede alla Corte di valutare la validità di tali disposizioni alla luce della libertà d'impresa e del diritto di proprietà sanciti, rispettivamente, all'articolo 16 e all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, nonché del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima.

35 In via preliminare, occorre osservare, da un lato, che il divieto cui fa riferimento il giudice del rinvio nella sua questione è previsto all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1831/2003. D'altro lato, l'articolo 10 di tale regolamento stabilisce lo status dei prodotti esistenti, vale a dire degli additivi per mangimi che sono stati immessi sul mercato conformemente, in particolare, alla direttiva 70/524, come avviene per l'additivo controverso.

36 L'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1831/2003, dal canto loro, si limitano a prevedere, in sostanza, che chiunque intenda ottenere un'autorizzazione conformemente a tale regolamento debba presentare una domanda alla Commissione. Pertanto, tali disposizioni, alla luce delle circostanze del procedimento principale, sono irrilevanti ai fini dell'esame della validità del regolamento n. 1831/2003. Infatti, tale controversia riguarda il divieto di immissione sul mercato di un additivo per il quale non è stata presentata alcuna domanda di autorizzazione ai sensi del regolamento summenzionato, cosicché le modalità di presentazione di una siffatta domanda non sono pertinenti nel caso di specie.

37 Di conseguenza, solo la validità dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), e paragrafi 2 e 5, del regolamento n. 1831/2003 richiede un esame nel caso di specie, alla luce dell'articolo 16, dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

38 A questo proposito, va notato, innanzitutto, che la libertà d'impresa e il diritto di proprietà previsti, rispettivamente, dall'articolo 16 e dall'articolo 17, paragrafo 1, della Carta non appaiono come prerogative assolute, ma devono essere presi in considerazione in relazione alla loro funzione nella società (sentenza del 2 settembre 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punto 170 e giurisprudenza ivi citata).

39 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette poi la possibilità di apportare limitazioni all'esercizio di diritti e libertà sanciti dalla stessa, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

40 Infine, quando diversi diritti protetti dall'ordinamento giuridico dell'Unione confliggono tra loro, tale valutazione deve essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela di questi diversi diritti e di un giusto equilibrio tra di essi (sentenza del 2 settembre 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punto 172 e giurisprudenza ivi citata).

41 Nel caso di specie, è importante notare che dal considerando 4 e dall'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1831/2003 si evince che lo scopo di tale regolamento è quello di istituire, in particolare, una procedura dell'Unione per l'autorizzazione all'immissione sul mercato e all'uso di additivi per mangimi, al fine di fornire la base per un elevato livello di tutela della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi degli utenti e dei consumatori per quanto riguarda tali additivi, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno.

42 A tal fine, il legislatore dell'Unione ha previsto, come risulta dal considerando 11 del regolamento n. 1831/2003, che solo gli additivi approvati secondo la procedura descritta in tale regolamento possano essere immessi sul mercato, utilizzati e trasformati nell'alimentazione degli animali. Tale procedura di autorizzazione è prevista al capo II di detto regolamento, in cui figurano gli articoli da 3 a 15 di quest'ultimo. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento vieta l'immissione sul mercato, la trasformazione e l'uso degli additivi per mangimi che non hanno ottenuto un'autorizzazione.

43 Dal combinato disposto dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2, dell'articolo 8, paragrafi 1 e 3, nonché dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1831/2003 risulta che, in un primo momento, la domanda di autorizzazione è oggetto di un parere dell'EFSA, ai fini del quale tale autorità effettua una valutazione dei rischi al fine di determinare se l'additivo di cui trattasi soddisfi le condizioni di autorizzazione stabilite da tale regolamento. In un secondo momento, l'autorizzazione è concessa o rifiutata da un regolamento adottato dalla Commissione nell'ambito dell'esercizio delle sue



competenze di esecuzione. Nell'elaborare il progetto di regolamento che concede o rifiuta l'autorizzazione, la Commissione tiene conto, in particolare, di tali condizioni di autorizzazione nonché di altri fattori legittimi connessi al settore considerato e, in particolare, dei benefici per la salute e il benessere degli animali e per il consumatore dei prodotti di origine animale.

44 L'articolo 10 del regolamento n. 1831/2003 prevede che, in deroga all'articolo 3, gli additivi immessi sul mercato, in particolare, a norma della direttiva 70/524 possono continuare ad essere immessi sul mercato a condizione, in particolare, che una domanda di autorizzazione sia stata presentata entro sette anni dall'entrata in vigore di tale regolamento.

45 Si deve quindi ritenere, in primo luogo, che il sistema di autorizzazione introdotto dal regolamento n. 1831/2003 sia previsto dalla legge ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

46 In secondo luogo, tale sistema di autorizzazione rispetta il contenuto essenziale della libertà d'impresa e del diritto di proprietà previsti, rispettivamente, all'articolo 16 e all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta. Esso, infatti, da un lato, non impedisce l'esercizio dell'attività di produzione e commercializzazione di mangimi, ma lo sottopone a determinate condizioni nell'interesse della salute umana e animale e dell'ambiente (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punto 71). D'altro lato, detto sistema di autorizzazione non comporta una privazione della proprietà e non costituisce quindi un intervento che pregiudichi la sostanza stessa del diritto di proprietà (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, Adusbef e a., C-686/18, EU:C:2020:567, punto 89).

47 In terzo luogo, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, occorre ricordare che, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale di tale principio, la Corte ha riconosciuto al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in settori che richiedono da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto ai quali esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inadeguatezza di una misura adottata in tali settori, rispetto all'obiettivo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura (sentenza del 2 settembre 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punto 151 e giurisprudenza ivi citata). Ciò accade, in particolare, nei settori veterinario e fitosanitario (v., in tal senso, sentenza del 6 dicembre 2005, ABNA e a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, punto 69).

48 A questo proposito, e al pari dei sistemi di autorizzazione previsti, come sottolineato dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, da numerosi atti dell'Unione nel settore della sicurezza alimentare, si deve notare che il sistema di autorizzazione previsto dal regolamento n. 1831/2003, come descritto ai punti da 42 a 44 della presente sentenza, non è manifestamente inadeguato alla luce dell'obiettivo di tale regolamento, vale a dire garantire un elevato livello di tutela della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi degli utenti e dei consumatori.

49 Per quanto riguarda tale obiettivo, occorre rilevare che, sebbene il giudice del rinvio faccia riferimento all'articolo 16 e all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, occorre altresì tener conto degli articoli 35, 37 e 38 di quest'ultima, che mirano a garantire rispettivamente un livello elevato di protezione della salute umana, dell'ambiente e dei consumatori. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte e dall'articolo 13 TFUE risulta che la tutela del benessere degli animali costituisce un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione (sentenza del 17 dicembre 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a., C-336/19, EU:C:2020:1031, punto 63).

50 Peraltro, un sistema di autorizzazione come quello istituito dal regolamento n. 1831/2003 costituisce un mezzo idoneo a garantire il rispetto del principio di precauzione che, come risulta dal considerando 6 di tale regolamento, si applica nel settore interessato.

51 Del resto, occorre rilevare che il regolamento n. 1831/2003 contiene varie disposizioni che mirano, conformemente al principio di proporzionalità, a trovare un giusto equilibrio tra l'obiettivo di tale regolamento e gli interessi delle imprese che utilizzano additivi per mangimi. Per quanto riguarda, in particolare, la procedura di riesame dei prodotti che sono stati immessi sul mercato ai sensi della direttiva 70/524, come l'additivo controverso, ciò vale per il periodo transitorio della durata massima di sette anni previsto all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento di cui trattasi, durante il quale tali prodotti possono continuare ad essere immessi sul mercato senza che sia stata presentata la domanda di autorizzazione prevista all'articolo 7 di detto regolamento, o ancora per la facoltà della Commissione, qualora essa esiga il ritiro dal mercato di additivi conformemente all'articolo 10, paragrafo 5, del medesimo regolamento, di prevedere un termine limitato per la liquidazione delle scorte esistenti del prodotto di cui trattasi. Orbene, nel caso di specie, la Commissione ha previsto un siffatto termine all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione 2021/758 che la cdVet fa valere nel procedimento principale.

52 Inoltre, il giudice del rinvio tende a ritenere che il sistema di autorizzazione istituito dal regolamento n. 1831/2003 non consenta di tener conto delle «circostanze specifiche di ciascun caso di specie» e si interroga, in particolare, sull'incidenza di circostanze quali la quantità assoluta o la concentrazione dell'additivo alimentare nel prodotto alimentare in questione o il fatto che tale additivo sia una sostanza naturale o sintetica. A tal proposito, è sufficiente ricordare che i regolamenti di esecuzione n. 230/2013 e 2021/758 vietano la commercializzazione di un gran numero di additivi descritti nei loro allegati come prodotti naturali. Peraltro, la fissazione di soglie astratte di quantità assoluta o di concentrazione di un additivo, senza procedere ad una valutazione dei rischi di quest'ultimo, è difficilmente conciliabile con le esigenze di



tutela della salute umana e animale, in particolare tenuto conto del principio di precauzione.

53 Infine, come risulta dal considerando 7 del regolamento di esecuzione 2021/758, il ritiro dal mercato degli additivi di cui all'allegato I di tale regolamento non osta alla loro autorizzazione conformemente al regolamento n. 1831/2003. Pertanto, le eventuali circostanze specifiche del procedimento principale potrebbero essere invocate dalla cdVet nell'ambito di un'eventuale domanda di autorizzazione dell'additivo controverso.

54 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve ritenere che l'esame della prima questione non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), e paragrafi 2 e 5, del regolamento n. 1831/2003 alla luce dell'articolo 16, dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

Sulla seconda questione

55 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «estratto di pompelmo», di cui all'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione 2021/758, debba essere interpretata nel senso che un estratto prodotto in base a semi e scorze di pompelmo rientra in tale nozione.

56 In via preliminare, va notato, da un lato, che l'allegato del regolamento di esecuzione n. 230/2013 e l'allegato I del regolamento di esecuzione 2021/758 utilizzano, in talune versioni linguistiche, due nomi comuni diversi in riferimento allo stesso frutto, il cui nome scientifico è «*Citrus × paradisi*». Ciò riguarda, in particolare, le versioni in lingua francese dei suddetti due allegati, che utilizzano, rispettivamente, i termini «pamplemousse (grapefruit)» e «pomélo (grapefruit)».

57 D'altro lato, come osserva il governo francese nelle sue osservazioni «scritte, l'«estratto di pompelmo» è contemplato all'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione 2021/758 come «sostanza aromatizzante e stimolante dell'appetito».

58 A tal riguardo, dalla decisione di rinvio risulta che l'additivo controverso è descritto, sull'etichetta del prodotto controverso, come un «additivo organolettico». Orbene, il punto 2 dell'allegato I del regolamento n. 1831/2003 stabilisce che le sostanze aromatizzanti appartengono alla categoria degli additivi organolettici. Risulta quindi, fatta salva una verifica da parte del giudice del rinvio, che l'additivo controverso è effettivamente utilizzato, nel prodotto controverso, come sostanza aromatizzante e stimolante dell'appetito.

59 Per quanto riguarda la nozione di «estratto di pompelmo», di cui all'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione 2021/758, va notato che non è definito in tale regolamento di esecuzione né, del resto, nel regolamento di esecuzione n. 230/2013.

60 Ciò premesso, occorre rilevare che, per interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto non soltanto dei termini della stessa secondo il loro significato abituale nel linguaggio corrente, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fa parte. Inoltre, un regolamento di esecuzione deve formare oggetto, se possibile, di un'interpretazione conforme alle disposizioni del regolamento di base (sentenza del 7 dicembre 2023, Syngenta Agro, C-830/21, EU:C:2023:959, punti 31 e 32, nonché giurisprudenza ivi citata).

61 Pertanto, conformemente al suo significato abituale nel linguaggio corrente, la nozione di «estratto di pompelmo» deve essere interpretata nel senso che comprende qualsiasi estratto ottenuto dal pompelmo, indipendentemente dal fatto che un dato estratto sia stato ottenuto in base a talune parti di tale frutto o dal frutto nel suo insieme.

62 Tale interpretazione della nozione di «estratto di pompelmo» è corroborata dagli obiettivi della normativa di cui essa fa parte. Infatti, il regolamento di esecuzione 2021/758 mira ad attuare le disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento n. 1831/2003. Orbene, come risulta dal punto 42 della presente sentenza, quest'ultimo regolamento stabilisce il principio del divieto di immissione sul mercato, di trasformazione e di uso di additivi per mangimi non autorizzati. L'articolo 10 del regolamento n. 1831/2003 attua questo principio per gli additivi precedentemente immessi sul mercato ai sensi della direttiva 70/524, ma che non sono stati oggetto di una nuova domanda di autorizzazione conformemente al regolamento in esame, prevedendo, in particolare, un periodo transitorio fino a sette anni alla scadenza del quale tali additivi devono essere ritirati dal mercato.

63 Poiché questo divieto è la regola generale su cui si basa il regolamento n. 1831/2003, esso deve essere interpretato estensivamente, nel senso che qualsiasi additivo non espressamente autorizzato è vietato, anche se era stato precedentemente immesso sul mercato in conformità alla direttiva 70/524.

64 Pertanto, poiché il regolamento di esecuzione 2021/758 non distingue, quando prevede il ritiro dal mercato dell'additivo «estratto di pompelmo», tra le diverse parti che compongono il pompelmo, si deve ritenere che tale regolamento di esecuzione riguardi gli estratti ottenuti da qualsiasi parte del frutto, o addirittura a partire dal frutto nel suo insieme.

65 L'interpretazione di cui al punto 61 della presente sentenza è supportata anche dall'allegato del regolamento di esecuzione n. 230/2013 che, tra gli additivi a base di «*Citrus × paradisi*», include, in particolare, l'estratto di scorze di agrumi, riferendosi quindi, senza alcun dubbio, all'estratto di scorze di pompelmo. Pertanto, se il legislatore dell'Unione avesse inteso distinguere gli estratti ottenuti a partire dalle diverse parti di tale frutto, l'avrebbe precisato, come ha fatto per quanto riguarda l'estratto di scorze di agrumi.

66 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione 2021/758, deve essere interpretato nel senso che rientra nella



nozione di «estratto di pompelmo», in forza di tale disposizione, un estratto prodotto a base di semi e scorze di pompelmo.

Sulle spese

67 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, 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 (Settima Sezione) dichiara:

1) L'esame della prima questione non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), e paragrafi 2 e 5, del regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, sugli additivi destinati all'alimentazione animale, come modificato dal regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, alla luce dell'articolo 16, dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**2) L'allegato I, capo I.A, parte 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2021/758 della Commissione, del 7 maggio 2021, relativo allo status di determinati prodotti come additivi per mangimi che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e al ritiro dal mercato di determinati additivi per mangimi, deve essere interpretato nel senso che:
rientra nella nozione di «estratto di pompelmo», in forza di tale disposizione, un estratto prodotto a base di semi e scorze di pompelmo.**

(Omissis)