CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 16 maggio 2002 [1]

1. Il Tribunal de grande instance de Paris (Francia) chiede se gli artt. 28 CE e 30 CE ostino ad una normativa nazionale che vieta la commercializzazione di un integratore alimentare legalmente venduto in un altro Stato membro.

I — Contesto normativo della causa

A — *La normativa comunitaria*

2. Non esiste legislazione comunitaria che stabilisca le condizioni di aggiunta di sostanze nutritive ai prodotti alimentari ordinari. Per quanto riguarda i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, alcuni di loro sono stati oggetto di direttive adottate dalla Commissione in base alla direttiva del Consiglio 3 maggio 1989, 89/398/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare [2]. Si tratta di prodotti quali gli alimenti per neonati, i pasti sostitutivi, gli alimenti senza glutine o gli alimenti per sportivi.

B — *La normativa nazionale*

3. La disciplina francese applicabile alla commercializzazione degli integratori alimentari e dei prodotti alimentari ordinari arricchiti con vitamine, sali minerali ed altri nutrienti come gli amminoacidi è il decreto del 15 aprile 1912 adottato in applicazione della legge 1° agosto 1905, sulle frodi e le falsificazioni in materia di prodotti e servizi riguardanti i prodotti alimentari, e specialmente le carni, i prodotti di salumeria, la frutta, la verdura, il pesce e le conserve.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 186, pag. 27.

4. Ai sensi dell'art. 1 di detto decreto, nella sua versione risultante dal decreto n. 73-138 del 12 febbraio 1973:

«È vietato detenere a scopo di vendita, di elaborare o di vendere tutte le merci e i prodotti destinati all'alimentazione umana che sono state addizionate di prodotti chimici differenti da quelli il cui impiego è dichiarato lecito dai decreti emanati di concerto tra il Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dello sviluppo industriale e scientifico e il Ministro della sanità, su parere del Consiglio superiore d'igiene di Francia (Conséil supérieur d'hygiène publique de France; in prosieguo: il "CSHPF") e dell'Accademia nazionale di medicina (Académie nationale de médecine)».

5. Il decreto n. 99-242, del 26 marzo 1999, ha modificato questo decreto sostituendo il parere dell'agenzia di sicurezza sanitaria degli alimenti (agence de sécurité sanitaire des aliments, AFSSA) a quello del CSHPF e dell'Académie nationale de médecine.

6. Il decreto n. 97-964, del 14 ottobre 1997, è stato integrato al decreto del 15 aprile 1912 e definisce per la prima volta gli integratori alimentari come:

«Quei prodotti destinati ad essere ingeriti ad integrazione all'alimentazione ordinaria al fine di ovviare all'insufficienza reale o presunta degli apporti giornalieri».

II — Procedimento nella causa principale e questione pregiudiziale

7. Contro i sigg. Greenham e Abel imputati nel procedimento principale e cogestori della società NSA France SARL (in prosieguo: la «NSA France»), veniva avviato un procedimento penale per avere a Parigi, nel corso del 1998, ed in ogni caso sul territorio francese per un periodo di tempo non idoneo a far sorgere la prescrizione, commesso due violazioni di legge. Veniva loro rivolta l'accusa, da un lato, di aver esposto e messo in vendita prodotti alimentari sofisticati commercializzando integratori alimentari («JUICE + passata di verdura e di frutta») ai quali erano state aggiunte la sostanza «coenzima Q10», sostanza chimica la cui utilizzazione non è autorizzata in Francia nell'alimentazione umana, e vitamine la cui quantità eccedeva l'apporto quotidiano raccomandato o superava i limiti di sicurezza fissati dal CSHPF. Essi venivano perseguiti, d'altra parte, per aver ingannato i consumatori segnatamente sulla qualità sostanziale dei prodotti, commercializzando pasti sostitutivi «JUICE plus + Lite, arôme chocolat et arôme vanille» che non rispondevano alle prescrizioni regolamentari in vigore con riguardo alla direttiva della Commissione 26 febbraio 1996, 96/8/CE, sugli alimenti destinati a diete ipocaloriche volte alla riduzione del peso [3], particolarmente in ragione di un apporto energetico inferiore rispetto alla soglia determinata dalla normativa e di una carenza di taluni minerali.

3 — GU L 55, pag. 22.

8. Tali procedimenti penali facevano seguito ad una serie di prelievi effettuati dalla Direzione generale della concorrenza, dei consumi e della repressione delle frodi (Diréction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, in prosieguo: la «DGCCRF») sui prodotti citati e commercializzati in Francia dalla NSA France. I laboratori della DGCCRF concludevano per la non conformità.

9. Gli imputati nel procedimento principale sostenevano, davanti al giudice a quo, che i prodotti in questione erano già in circolazione nell'Unione europea e, in particolare, nel Regno Unito all'epoca della loro entrata in servizio, che il «coenzima Q10» circola liberamente in Spagna dal 1995 oltre che in Italia e circola sempre liberamente nel 2000 in Germania e nel Regno Unito. Essi facevano valere, di conseguenza, che le autorità francesi non potevano opporsi alla libera circolazione ed alla commercializzazione di detti prodotti.

10. Considerando che la soluzione della controversia di cui era investito richiedeva l'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE, il Tribunal de grande instance de Paris ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli artt. 28 e 30 del trattato debbano interpretarsi nel senso che vietano che uno Stato membro si opponga alla libera circolazione ed alla commercializzazione di un integratore alimentare legalmente venduto in un altro Stato membro».

III — Analisi

Osservazioni preliminari

11. Tenuto conto di alcune affermazioni o domande presentate nel corso del procedimento davanti alla Corte, è opportuno fare tre osservazioni preliminari.

12. In primo luogo, il governo francese chiede se l'art. 28 CE sia applicabile alla fattispecie. Questo governo osserva, da un lato, che il giudice a quo non menziona alcuna attività d'importazione da parte dei sigg. Greenham e Abel.

13. Esso ricorda, d'altra parte, che secondo costante giurisprudenza, una norma nazionale rientra nell'ambito di tale disposizione soltanto nella misura in cui essa risulti applicabile a situazioni che possano ricollegarsi all'importazione di merci negli scambi intracomunitari [4].

4 — V. sentenze 15 dicembre 1982, causa 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (Racc. pag. 4575, punto 9); 18 febbraio 1987, causa 98/86, Mathot (Racc. pag. 809, punti 3 e 7-9), e 5 dicembre 2000, causa C-448/98, Guimont (Racc. pag. I-10663, punto 21).

14. Quindi, riferendosi alla sentenza 18 maggio 2000, causa C-107/97, Rombi ed Arkopharma [5], nella quale la Corte ha affermato, al punto 72, che essa «non è stata posta in grado di valutare se le norme ed i principi derivanti dalla libera circolazione delle merci si applichino ad un'attività come quella di cui alla causa principale» a causa del fatto che «dagli atti del giudice a quo non risulta che l'Arkopharma abbia esercitato un'attività d'importazione o d'esportazione dei prodotti in questione», il governo francese formula le sue osservazioni sotto riserva che il giudice a quo verifichi se la summenzionata condizione d'applicazione dell'art. 28 CE sia soddisfatta.

15. Ora, risulta chiaramente dalle osservazioni scritte dei sigg. Greenham e Abel che essi hanno importato i prodotti di cui trattasi dal Regno Unito. Vi si può leggere, infatti, che «(il) 23 marzo 1998, la (DGCCRF) ha effettuato un controllo in seno alla Società NSA France (National Safety Association) *che distribuisce prodotti provenienti dalla Società NSA International, società inglese* la cui sede è a Camberley - Surrey, 80 Park Street» [6]. Risulta, d'altra parte, dal verbale del reato del 30 dicembre 1998, redatto dalla DGCCRF, che «lo stoccaggio effettivo dei prodotti viene effettuato in un magazzino olandese».

16. Dobbiamo pertanto rispondere alla questione sottoposta dal giudice a quo partendo dall'ipotesi che i prodotti siano stati importati da un altro Stato membro.

17. In secondo luogo, il governo francese e la Commissione osservano, secondo me giustamente, che, per quanto nella causa che costituisce oggetto del rinvio le accuse riguardino, da un lato, integratori alimentari, e d'altro lato, pasti sostitutivi, la domanda posta dal giudice a quo concerne soltanto gli integratori alimentari.

18. Benché il giudice a quo non ne spieghi la ragione, essa mi sembra risiedere nel fatto che, come si può dedurre dall'ordinanza di rinvio, la direttiva 96/8 si applica ai pasti sostitutivi in questione.

19. Ora, stando così le cose, l'art. 30 CE, al quale si riferisce appunto la questione pregiudiziale, non è più applicabile. Infatti, secondo costante giurisprudenza, quando direttive comunitarie prevedono l'armonizzazione delle misure necessarie alla realizzazione dell'obiettivo specifico perseguito dall'art. 30 CE, l'applicazione di questa disposizione è esclusa [7].

5 — Racc. pag. I-3367.

6 — Il corsivo è mio.

7 — Sentenze 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punto 36); 5 ottobre 1994, causa C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Racc. pag. I-5077, punto 31); 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas (Racc. pag. I-2553, punto 18), e 12 novembre 1998, causa C-102/96, Commissione/Germania (Racc. pag. I-6871, punto 21).

20. Io mi pronuncerò, quindi, soltanto sull'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE, con riferimento ad una normativa nazionale come quella applicabile in Francia agli integratori alimentari.

21. In terzo luogo, i sigg. Greenham e Abel chiedono alla Corte di pronunciarsi sull'applicazione alla fattispecie della direttiva 96/8.

22. A parer loro, poiché il controllo sui pasti sostitutivi in seno alla NSA France era stato effettuato dalla DGCCRF prima della trasposizione della direttiva 96/8 da parte della Repubblica francese, risulterebbe direttamente dall'art. 6 di tale direttiva che il divieto di scambi di prodotti non conformi ad essa sarebbe stato applicabile soltanto a partire dal 31 marzo 1999, data successiva alla constatazione dei fatti da parte della DGCCRF.

23. In proposito è sufficiente constatare, ancora una volta, che il giudice a quo non sottopone alla Corte alcuna questione relativa ai pasti sostitutivi che sono oggetto della direttiva 96/8 e che soltanto tale giudice è competente a definire l'oggetto delle questioni che intende sottoporre alla Corte [8].

24. Sono dunque del parere che non spetti alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione di tale direttiva.

La questione pregiudiziale

25. Il giudice a quo chiede se gli artt. 28 CE e 30 CE debbano essere interpretati nel senso che vietano che uno Stato membro si opponga alla libera circolazione ed alla commercializzazione di un integratore alimentare legalmente venduto in un altro Stato membro.

26. Formulata in questo modo assoluto, la questione richiede risposta negativa. Infatti, come il governo greco molto giustamente ricorda, il semplice fatto che un determinato integratore alimentare sia liberamente commercializzato in altri Stati membri non può, per sé solo, essere sufficiente affinché automaticamente, e cioè per quest'unico motivo, la sua commercializzazione debba essere autorizzata nello Stato membro interessato.

27. È sufficiente riferirsi, a questo riguardo, alla sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» [9] in cui la Corte ha, è vero,

8 — V., segnatamente, sentenze 9 gennaio 1990, causa C-337/88, SAFA (Racc. pag. I-1, punto 20), e 17 settembre 1998, causa C-412/96, Kainuun Liikenne e Pohjolan Liikenne (Racc. pag. I-5141, punti 23 e 24).

9 — Racc. pag. 649.

dichiarato nel dispositivo che «la nozione di "misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione", di cui all'art. 30 del Trattato CEE, va intesa nel senso che ricade del pari nel divieto contemplato da detta disposizione la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche, fissazione contenuta nella legislazione di uno Stato membro, qualora si tratti dell'importazione di bevande alcoliche legalmente prodotte e messe in commercio in un altro Stato membro». Ma ciò era possibile perché la Corte aveva in primo luogo stabilito che la disposizione in questione non perseguiva uno scopo di interesse generale di natura tale da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci.

28. Al punto 8 di tale sentenza, la Corte ha infatti affermato che gli ostacoli alla circolazione intracomunitaria derivanti dalle disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali ed alla tutela dei consumatori.

29. Tuttavia, occorre soprattutto ricordare che, ai sensi dell'art. 30 CE, «le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi (...) di tutela della salute e della vita delle persone (...). Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

30. Ora, nella fattispecie, il divieto di commercializzazione degli integratori alimentari in questione risulta essere stato motivato proprio da una preoccupazione di «tutela della salute e della vita delle persone» ai sensi dell'art. 30 CE.

31. Risulta infatti dall'ordinanza di rinvio che un'azione penale è stata intentata contro i sigg. Greenham e Abel perché «il laboratorio della DGCCRF ha concluso per la non conformità (...) degli integratori alimentari "JUICE PLUS + passata di verdure" e "JUICE PLUS + passata di frutti" in ragione dell'aggiunta del coenzima Q10 nonché dell'apporto in eccesso di numerose vitamine». Il giudice a quo precisa ancora che «l'aggiunta (del coenzima Q10) è vietata negli integratori alimentari».

32. È opportuno dunque esaminare più dettagliatamente le condizioni alle quali, secondo la giurisprudenza della Corte, uno Stato membro può valersi, in forza

dell'art. 30 CE, di ragioni di tutela della salute e della vita delle persone per imporre una restrizione alla libera circolazione delle merci.

33. Più avanti esaminerò, in subordine, se l'assenza di un bisogno nutrizionale possa giustificare il divieto d'importazione. Farò, infine, qualche osservazione in relazione ad altre due questioni sollevate nel corso del presente procedimento.

1. Tutela della salute e della vita delle persone

34. Risulta da giurisprudenza costante della Corte [10] che, nella misura in cui permangono incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica, quanto alla nocività degli additivi alimentari, spetta agli Stati membri, in assenza di completa armonizzazione, stabilire a quale livello intendono assicurare la tutela della salute e della vita delle persone, sempre tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

35. Deriva ugualmente dalla giurisprudenza della Corte e, in particolare dalle sentenze Sandoz, citata, 10 dicembre 1985, causa 247/84, Motte [11], 6 maggio 1986, causa 304/84, Muller e a. [12], nonché 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Legge di purezza per la birra» [13] che il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri adottino una normativa che subordini l'impiego di additivi ad un'autorizzazione previa concessa mediante un atto di portata generale per determinati additivi, vuoi per tutti i prodotti, vuoi per taluni di essi soltanto, vuoi per taluni usi. Lo stesso vale per la fissazione di limite massimo per l'uso di un additivo per taluni prodotti. Una normativa di questo tipo risponde ad un legittimo obiettivo di politica sanitaria, che è quello di ridurre il consumo incontrollato di additivi alimentari.

36. Tuttavia, il principio di proporzionalità che è alla base dell'ultima frase dell'art. 30 CE esige che la facoltà per gli Stati membri di vietare importazioni di prodotti provenienti da altri Stati membri sia limitata a quanto necessario per raggiungere gli scopi di tutela legittimamente perseguiti [14].

37. Sempre secondo la giurisprudenza della Corte, l'onere della prova della nocività di

10 — V., in particolare, sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445); 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Debus (Racc. pag. I-3617), 27 giugno 1996, causa C-293/94, Brandsma (Racc. pag. I-3159), e 17 settembre 1998, causa C-400/96, Harpegnies (Racc. pag. I-5121).

11 — Racc. pag. 3887.

12 — Racc. pag. 1511.

13 — Racc. pag. 1227.

14 — Sentenza Harpegnies, cit. (punto 34).

una sostanza grava sulle autorità nazionali competenti. Spetta ad esse dimostrare, in ciascun caso, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi contemplati dall'art. 30 CE e, in particolare, che la commercializzazione del prodotto in questione presenta rischi per la sanità pubblica [15]. Devono prendersi in considerazione a questo riguardo, da una parte, i risultati della ricerca scientifica internazionale e soprattutto i lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, della commissione del Codex alimentarius della FAO [Food and Agriculture Organisation (of the United Nations)] e dell'Organizzazione mondiale della sanità, e, d'altra parte, le abitudini alimentari [16] all'interno dello Stato membro d'importazione [17].

38. Ciò non significa tuttavia, secondo me, che uno Stato membro sia tenuto a provare, con certezza assoluta, l'esistenza di un rischio grave. È sufficiente che esso indichi argomenti concreti e plausibili secondo i quali la tutela della salute delle persone sarebbe messa in pericolo [18].

39. Esistono, infatti, settori in cui la ricerca scientifica non è ancora sufficientemente avanzata perché possano essere determinati con certezza le quantità e le concentrazioni alle quali determinate sostanze possono essere nocive e gli effetti precisi che esse possono provocare.

40. L'incertezza scientifica, in particolare nel campo delle vitamine [19], ha, d'altra parte, indotto la Corte a riconoscere agli Stati membri un largo margine di discrezionalità.

41. Così, nella sentenza Sandoz, citata, la Corte, pur stabilendo anzitutto, al punto 18, il principio secondo il quale «(...) la normativa nazionale che contempli un divieto (...) (d'importazione) è quindi giustificata solo se le autorizzazioni di vendita sono concesse ogni volta che siano compatibili con le esigenze della tutela della salute», riconosce, poi, al punto 19, che «(u)na valutazione del genere è cionondimeno difficile quando si tratta di additivi come le vitamine (...)» per concludere infine, al punto 20, che «il diritto comunitario non osta alla disciplina nazionale che vieti, salvo previa autorizzazione, la vendita di derrate alimentari, legalmente vendute in un altro Stato membro, cui sia stata aggiunta della vitamina», ponendo soltanto la condizione che «la vendita (deve essere) autorizzata quando l'aggiunta di vitamine

15 — Sentenze Muller e a., cit. (punto 25); «Legge di purezza per la birra», cit. (punto 46); 13 dicembre 1990, causa C-42/90, Bellon (Racc. pag. I-4863, punto 16), e Debus, cit. (punti 17 e 18).

16 — Il governo ellenico ha, d'altra parte, fatto osservare che anche le condizioni climatiche potevano svolgere il loro ruolo; infatti l'assorbimento della vitamina E avverrebbe diversamente a seconda del grado di illuminazione solare del paese.

17 — Sentenze Motte, cit. (punto 24); Muller e a., cit. (punto 24), e «Legge di purezza per la birra», cit. (punto 44).

18 — V. mie conclusioni del 26 giugno 2001 nella causa C-24/00, Commissione/Francia (sentenza 5 febbraio 2004, Racc. pag. I-1277, pag. I-1280, paragrafo 131).

19 — V. sentenze Sandoz, cit., e 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883, punti 36-38).

risponde ad un'esigenza reale, in particolare di ordine tecnico o alimentare».

42. Da allora tale prudente atteggiamento è stato confermato dalla Commissione e dal Consiglio. Nella posizione comune adottata il 3 dicembre 2001 dal Consiglio, n. 18/2002, in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari[20], si può, infatti, leggere quanto segue:

«Occorre che le vitamine e i minerali normalmente presenti nei cibi e quindi assunti con la dieta siano consentiti negli integratori alimentari, senza peraltro renderne tassativa la presenza. Andrebbe evitata ogni possibile controversia sull'identificazione di tali nutrienti. Risulta quindi opportuno elaborare un elenco che contenga nominalmente tali vitamine e minerali» (punto 9 del preambolo)

e

«l'assunzione di vitamine e minerali in quantità eccessive può dar luogo a reazioni avverse per la salute. Tale rischio giustifica la fissazione, secondo i casi, di livelli massimi che possono essere contenuti negli integratori alimentari in condizioni di sicurezza. Tali livelli dovrebbero garantire che il normale uso del prodotto nelle modalità indicate dal fabbricante non comporti rischi per il consumatore» (punto 13 del preambolo).

43. Nell'attesa che tale direttiva venga adottata e che vengano fissati i limiti massimi da parte della Commissione, nell'ambito dei regolamenti di esecuzione, gli Stati membri sono evidentemente nel pieno diritto di applicare questi criteri nell'ambito della disciplina nazionale.

44. In tale contesto, si può anche fare riferimento, come hanno fatto diversi intervenienti, alla sentenza della Corte dell'Associazione europea di libero scambio (in prosieguo: la «Corte AELS») 5 aprile 2001, causa E-3/00[21], che mi sembra confermare l'approccio prudente che è opportuno avere in questa materia. Questa Corte, infatti, ha dichiarato quanto segue ai punti 29-31 della sua sentenza:

«La questione della salute e della vita delle persone è competenza delle autorità nazionali. Una valutazione puramente ipotetica o

20 — GU 2002 C 90 E, pag. 1.

21 — Autorità di vigilanza AELS/Regno di Norvegia.

accademica non può essere sufficiente. Soltanto gli effetti specifici della commercializzazione di un singolo prodotto con un determinato quantitativo di additivi sono rilevanti. Può essere appropriato esaminare l'effetto complessivo della presenza nel mercato di un certo numero di fonti naturali o artificiali di un dato nutriente, e della possibilità di future fonti addizionali che possano ragionevolmente essere previste.

In molti casi la valutazione di tali problemi mostrerà che c'è grande incertezza scientifica e pratica legata alla questione di cui trattasi. Una corretta applicazione del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'identificazione di conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti, nel presente caso, da un prospettato arricchimento dell'alimento, e, in secondo luogo, una valutazione globale del rischio per la salute basata sulle più recenti scoperte scientifiche.

Quando l'insufficienza, l'inconcludenza, o la natura imprecisa delle conclusioni che possono essere tratte da quelle valutazioni rende impossibile determinare con certezza il rischio o pericolo, ma la probabilità di un danno considerevole ancora persista, nel caso in cui fosse l'eventualità negativa a verificarsi, il principio di precauzione giustificherebbe l'adozione di misure restrittive».

45. Come risulta dalle considerazioni che precedono, spetta al giudice del rinvio valutare se le autorità nazionali competenti abbiano dimostrato, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, se il divieto di aggiungere il coenzima Q10 e di realizzare una concentrazione eccessiva di vitamine (ai sensi della normativa nazionale applicabile) negli integratori alimentari in causa, si imponga a scopo di tutela della salute e della vita delle persone.

46. Nel momento in cui procede a tale valutazione, il giudice nazionale deve tenere conto del fatto che le autorità nazionali hanno il pieno diritto di fare riferimento al principio di precauzione. Questo significa che uno Stato membro può fare ricorso all'art. 30 CE nel caso in cui nutra seri sospetti, ma non abbia la certezza, in relazione alla pericolosità di una sostanza, e in cui, se il sospetto dovesse confermarsi, si produrrebbe un grave pregiudizio.

47. I sigg. Greenham e Abel menzionano ancora numerosi elementi di fatto che dimostrerebbero, secondo loro, che il divieto in causa non sarebbe giustificato dalla tutela della sanità pubblica ed invitano la Corte a pronunciarsi in questo senso.

48. Ora, tale valutazione esula dall'ambito del presente rinvio che riguarda soltanto l'interpretazione delle disposizioni comuni-

tarie sulle quali il giudice a quo interroga la Corte. Ad ogni modo, il giudice a quo non fornisce informazioni che ci permettano di pronunciarci sulla questione se, in concreto, il divieto in causa sia giustificato dalla tutela della sanità pubblica.

2. L'assenza di bisogno nutrizionale

49. Finora la mia analisi ha riguardato l'eccezione relativa alla tutela della salute e della vita delle persone prevista all'art. 30 CE.

50. La Commissione, tuttavia, solleva ugualmente la questione se una restrizione alla libera circolazione di un prodotto alimentare possa essere giustificata dall'assenza di un bisogno nutrizionale relativo ad una o più sostanze contenute in quest'alimento, e pertanto essa propone che la Corte prenda posizione a questo riguardo nella sua soluzione alla questione pregiudiziale.

51. La Commissione ritiene, riferendosi alla citata sentenza della Corte AELS, che soltanto l'esistenza di un rischio per la sanità pubblica, e non la sola circostanza che l'aggiunta delle sostanze in causa non risponda ad un bisogno nutrizionale, permetterebbe di giustificare, rispetto all'art. 30 CE, una misura restrittiva come quella in causa nel procedimento principale.

52. Noto, a questo riguardo, che l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna indicazione secondo cui il divieto di commercializzazione dei prodotti di cui trattasi sarebbe stato giustificato dall'assenza di bisogno nutrizionale con riferimento al coenzima Q10 o alla quantità di vitamine contenuta in questi prodotti. Mi sembra, pertanto, che non sia necessario che la Corte affronti questo problema nella sentenza. Ad ogni buon fine, tuttavia, vorrei formulare, a questo proposito, le seguenti osservazioni.

53. Nella sua citata sentenza, la Corte AELS si è espressa nei seguenti termini:

«L'esigenza di salvaguardia della sanità pubblica è stata riconosciuta, e resta, una preoccupazione di primaria importanza ed il livello di tutela scelto dalle Parti Contraenti non deve essere posto in questione. Tuttavia, deve essere rispettato il principio di proporzionalità. In questo contesto, *può essere correttamente richiamata la questione del bisogno nutrizionale* in relazione ad additivi aggiunti agli alimenti presso una determinata popolazione . Infatti, la definizione più autorevole di "arricchimento" è direttamente legata a questo concetto [v.

Principi Generali del Codex Alimentarius per l'Aggiunta di Nutrienti Essenziali agli Alimenti (...)]. Comunque, in virtù del principio cogente di proporzionalità, l'esigenza di salvaguardia della sanità pubblica deve essere bilanciata con il principio di libera circolazione delle merci. Il *semplice rilievo da parte dell'autorità nazionale dell'assenza di bisogno nutrizionale non potrà giustificare il divieto d'importazione*, una misura altamente restrittiva, su un prodotto che è liberamente commercializzato in altri Stati membri del SEE» [22].

54. La Corte AELS ammette dunque che il bisogno nutrizionale possa giocare un ruolo, ma sostiene anche che esso deve essere valutato in relazione al principio di proporzionalità.

55. Nella causa sulla quale era chiamata a giudicare, la Corte AELS ha in ultima analisi considerato che il Regno di Norvegia era venuto meno ai suoi obblighi per le due seguenti ragioni:

— aveva tenuto un atteggiamento incoerente perché, pur vietando la commercializzazione di «corn-flakes» arricchiti in ferro, aveva ammesso che un certo tipo di formaggio contenente una forte aggiunta di ferro potesse essere liberamente venduto nel paese;

— non aveva proceduto ad una valutazione globale del rischio che poteva comportare l'aggiunta di ferro ai prodotti alimentari.

56. Nella sua giurisprudenza, tuttavia, la Corte ha affrontato il problema dei bisogni nutrizionali in due contesti differenti.

57. Nella sentenza 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia [23], la Corte ha esaminato un caso in cui uno Stato membro aveva invocato ragioni di tutela della sanità pubblica per vietare l'importazione di un prodotto [24] in base alla motivazione che esso aveva un valore nutritivo inferiore o un tenore in grassi più elevato rispetto a un altro prodotto che già si trovava sul mercato in questione [25].

58. La Corte ha affermato che in circostanze di questo genere non si possono invocare ragioni di tutela della salute, perché «è evidente che la possibilità di scelta alimentare dei consumatori nella comunità è tale che il solo fatto che un prodotto importato abbia proprietà nutritive inferiori non comporta un reale peri-

22 — Punti 27 e 28. Il corsivo è mio.

23 — Racc. pag. 793.

24 — Si trattava di un succedaneo del latte in polvere ottenuto dall'elaborazione di grassi vegetali.

25 — Il latte in polvere tradizionale.

colo per la salute umana. Inoltre come la Commissione ha sottolineato senza essere contraddetta dal Governo francese, sul mercato francese esistono prodotti che pur avendo del pari scarso valore nutritivo o pur essendo composti essenzialmente degli stessi grassi presenti nei succedanei possono essere venduti liberamente (...)» [26].

59. In questa causa era dunque in questione un prodotto ottenuto a partire da sostanze naturali il cui valore nutritivo era semplicemente inferiore a quello dei prodotti concorrenti. Era del tutto inconcepibile che ciò potesse costituire una valida ragione per vietare le importazioni.

60. In tutta una serie di altre cause la Corte si è trovata a considerare, al contrario, sostanze chimiche che erano state *aggiunte* ad un prodotto alimentare in quanto ciò rispondeva ad un reale bisogno, in particolare, tecnologico o alimentare.

61. Ricordo che, in particolare, nella sentenza Debus, citata, la Corte ha dichiarato che «il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri adottino una normativa che subordini l'impiego di additivi ad una autorizzazione previa concessa mediante un atto di portata generale per determinati additivi, vuoi per tutti i prodotti, vuoi per taluni di essi soltanto, vuoi per taluni usi. Lo stesso vale per la fissazione di un limite massimo per l'uso di un additivo per taluni prodotti. Una normativa di questo tipo risponde ad un *legittimo obiettivo* di politica sanitaria, che è quello di *ridurre il consumo incontrollato di additivi* alimentari» [27].

62. Discende incontestabilmente da questa giurisprudenza che gli Stati membri hanno il diritto di controllare e, nella misura in cui è necessario, di limitare l'utilizzo di additivi nei prodotti alimentari e che essi lo possono fare a mezzo di un sistema fondato su un principio secondo il quale tutto ciò che non è autorizzato è vietato.

63. Inoltre, allorché si tratta di sostanze chimiche, sembra risultare dalla giurisprudenza della Corte che l'esistenza di un pericolo effettivo per la salute delle persone non sia l'unico elemento che lo Stato membro può prendere in considerazione. Al punto 17 della citata sentenza Debus, la Corte ha, infatti, precisato che «(...) l'im-

26 — Sentenza 23 febbraio 1988, Commissione/Francia, cit. (punto 15).

27 — Sentenza Debus, cit. (punto 14). Il corsivo è mio. V. anche sentenze Sandoz, cit. (punto 17), e «Legge di purezza per la birra», cit. (punto 42).

piego di un determinato additivo, ammesso in un altro Stato membro, *dev'essere autorizzato* se si tratta di un prodotto importato da tale Stato membro, qualora (...) tale additivo *non* sia pericoloso per la sanità pubblica e risponda ad un'esigenza reale, segnatamente di ordine tecnologico» [28].

64. Nella sentenza 16 luglio 1992, causa C-344/90, Commissione/Francia [29], concernente l'aggiunta di un nitrato al formaggio, la Corte ha stabilito che «una domanda intesa ad ottenere l'iscrizione di un additivo nell'elenco di cui trattasi *possa essere respinta* dalle autorità amministrative competenti *solo se il detto additivo non risponda ad alcuna necessità reale, segnatamente* di ordine tecnico, *o* se presenti un rischio per la sanità pubblica» [30].

65. Risulta, pertanto, che, secondo l'orientamento della Corte, anche se una sostanza non presenta pericoli per la sanità pubblica, la commercializzazione del prodotto alimentare nel quale essa è contenuta può nondimeno essere vietata se questa sostanza non corrisponde ad una necessità reale.

66. Non vi è dubbio che la nozione di «necessità reale» ricomprende anche quella di «bisogno nutrizionale». Al punto 20 della sentenza Sandoz, citata, la Corte ha, infatti, fatto esplicito riferimento ad «un'esigenza reale, in particolare di ordine tecnico o *alimentare*» [31].

67. Mi sembra inoltre che l'approccio della sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, citata, secondo la quale il pericolo per la salute delle persone non è l'unico criterio da prendere in considerazione, trovi la sua eco al punto 11 del preambolo della posizione comune n. 18/2002, nella quale si può leggere che «è essenziale che le sostanze chimiche utilizzate come fonti di vitamine e minerali per la fabbricazione degli integratori alimentari siano sicure e disponibili all'assorbimento da parte dell'organismo».

68. Infine, è opportuno osservare che la nozione di «bisogno nutrizionale» non è affatto sconosciuta al diritto positivo comunitario in vigore. L'art. 1, n. 3, della direttiva della Commissione 15 febbraio 2001, 2001/15/CE, sulle sostanze che possono essere aggiunte a scopi nutrizionali specifici ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare [32] è, infatti, redatto come segue:

28 — Il corsivo è mio. V. anche sentenze Muller e a., cit. (punto 25); «Legge di purezza per la birra», cit. (punto 44), e Bellon, cit. (punto 14).

29 — Racc. pag. I-4719.

30 — Sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, cit. (punto 10). Il corsivo è mio.

31 — Il corsivo è mio.

32 — GU L 52, pag. 19.

«L'uso di sostanze nutritive in alimenti destinati ad un'alimentazione particolare deve comportare la produzione di prodotti *sicuri che soddisfano le esigenze [besoins nutritionnels] specifiche* dei soggetti cui sono destinati secondo quanto stabilito dai dati scientifici generalmente accettati» [33].

69. I due testi che ho appena citato tendono a confermare la conclusione che mi è parso poter dedurre dalla sentenza della Corte 16 luglio 1992, Commissione/Francia, citata, e cioè che le sostanze artificiali incorporate nei prodotti alimentari devono non soltanto essere prive di rischi, ma altresì servire ad uno scopo utile.

70. Questa soluzione contrasta, piuttosto, con la tesi della Commissione, secondo la quale l'assenza di bisogno nutrizionale non può mai, di per sé, giustificare un divieto di importazione.

71. Si ha la netta impressione che, per il legislatore comunitario come per la Corte, l'aggiunta di sostanze chimiche ai prodotti alimentari debba, possibilmente, essere evitata, anche se la nocività di una data sostanza non sia stata provata. È come se tutte fossero potenzialmente pericolose.

72. Si potrebbe pertanto essere tentati di concludere che, in attesa della redazione di elenchi che contengano nominalmente le sostanze autorizzate a livello comunitario, le autorità nazionali abbiano il pieno diritto di vietare non soltanto le sostanze pericolose (ivi comprese quelle che devono essere considerate tali in applicazione del principio di precauzione), ma anche quelle a proposito delle quali esse possono dimostrare che non corrispondono ad alcun bisogno nutrizionale reale.

73. Da parte mia, vorrei piuttosto sottolineare la mia preferenza per una soluzione intermedia, che si ispira alla sentenza Sandoz, citata, e secondo la quale, in presenza di incertezza scientifica quanto alla nocività di un «nutriente» [34] ed al di fuori dei casi in cui si può applicare il principio di precauzione, gli Stati membri devono autorizzare il «nutriente» in questione quando esso corrisponde ad un bisogno nutrizionale reale, e possono, al contrario, vietarlo quando esso non corrisponde ad un bisogno di questo genere.

33 — Il corsivo è mio.

34 — Il termine «nutriente» è utilizzato nella posizione comune n. 18/2002 in contrapposizione con il termine «additivo».

3. La procedura agevolmente accessibile

74. I sigg. Greenham e Abel chiedono ancora alla Corte di constatare che la normativa nazionale in parola contravviene agli artt. 28 CE e 30 CE, in quanto il rilascio dell'autorizzazione non può essere ottenuto dagli operatori economici a conclusione di una procedura facilmente accessibile che possa essere portata a termine in tempi ragionevoli.

75. Risulta effettivamente dalla giurisprudenza della Corte che l'autorizzazione a commercializzare prodotti deve poter essere concessa attraverso una procedura facilmente accessibile agli operatori economici, che possa essere portata a termine in tempi ragionevoli e che, qualora essa si risolva in un rifiuto, permetta che tale rifiuto diventi oggetto di ricorso giurisdizionale [35].

76. Tuttavia, come si può dedurre dall'ordinanza di rinvio e come il governo francese conferma, i sigg. Greenham e Abel hanno proceduto, nella fattispecie, alla commercializzazione dei prodotti controversi senza avere in precedenza depositato alcuna domanda che potesse essere istruita dalle autorità francesi competenti.

77. Le modalità della procedura di autorizzazione esistente in Francia non costituiscono pertanto oggetto della controversia nel procedimento principale e quindi non è necessario approfondire tale questione.

4. La clausola di reciproco riconoscimento

78. Infine, i sigg. Greenham e Abel, riferendosi alla sentenza 22 ottobre 1998, causa C-184/96, Commissione/Francia [36], chiedono alla Corte di constatare che la Repubblica francese non ha introdotto nella sua normativa alcuna clausola di reciproco riconoscimento che avrebbe permesso di commercializzare sul territorio francese gli integratori alimentari liberamente commercializzati da altri Stati membri.

79. A questo proposito, vorrei fare riferimento alle mie conclusioni del 26 giugno 2001, citate, nelle quali avevo concluso che gli artt. 28 CE e 30 CE non esigono l'inserimento di una clausola di reciproco riconoscimento in una normativa nazionale come il decreto n. 73-138, che contempla «tutte le merci e i prodotti destinati all'alimentazione umana che sono stati addizionati di prodotti chimici» [37].

35 — Sentenze Muller e a., cit. (punto 26); Bellon, cit. (punti 16 e 17), e 16 luglio 1992, Commissione/Francia, cit. (punto 9).

36 — Racc. pag. I-6197.

37 — V. paragrafi 27-64.

IV — Conclusione

80. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere la questione sollevata dal Tribunal de grande instance de Paris nel modo seguente:

«Gli artt. 28 CE e 30 CE devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che vieta la libera circolazione e la commercializzazione di un integratore alimentare legalmente venduto in un altro Stato membro, a meno che sussista un'esigenza imperativa tale da giustificare una restrizione, o perfino il divieto, di commercializzare questo prodotto. In questo caso, le misure adottate dovranno essere necessarie e proporzionate all'obiettivo. Per valutare l'eventuale possibilità di giustificare queste misure per ragioni di tutela della salute e della vita delle persone, prevista all'art. 30 CE, il giudice nazionale è tenuto a considerare se le autorità nazionali abbiano intrapreso la valutazione dei rischi relativi alle sostanze di cui trattasi conformemente alle più avanzate conoscenze scientifiche disponibili ed alle abitudini alimentari esistenti nello Stato membro in questione».