SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 5 FEBBRAIO 1981 [1]

Procedimento penale a carico di René Joseph Kugelmann (domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Cour d'appel di Colmar)

«Ravvicinamento delle legislazioni — conservativi»

Causa 108/80

Massime

Ravvicinamento delle legislazioni — Agenti conservanti che possono essere usati nelle derrate destinate all'alimentazione umana — Obbligo degli Stati membri — Portata — Diritto per i singoli di far valere la direttiva n. 64/54 — Limiti
(Direttiva del Consiglio n. 64/54)

Nella fase attuale del ravvicinamento delle legislazioni nel campo degli agenti conservanti, gli Stati membri non sono tenuti ad autorizzare l'uso nelle derrate alimentari di tutte le sostanze considerate utilizzabili dalla direttiva n. 64/54. Essi hanno conservato una certa libertà di stabilire proprie norme quanto all'aggiunta di conservativi alle derrate alimentari, alla doppia condizione che non sia autorizzato alcun conservativo non figurante nell'elenco allegato alla direttiva e che non sia totalmente vietato l'uso di un conservativo figurante in detto elenco, eccettuati i casi particolari di mancanza di necessità tecnica.

Stando così le cose, il singolo imputato di aver usato un conservativo in determinate derrate destinate all'alimentazione umana non può far valere le disposizioni della direttiva n. 64/54 che autorizzano l'uso di tale conservativo, se la normativa nazionale vigente ne consente l'uso in altre derrate destinate all'alimentazione umana.

Nel procedimento 108/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Cour d'appel di Colmar nella causa dinanzi ad essa pendente a carico di

1 — Lingua processuale: il francese.

RENÉ JOSEPH KUGELMANN, direttore generale di società domiciliato in Vendenheim, imputato,

e

SÀRL SOCIÉTÉ DE PRODUITS ALIMENTAIRES POUR CHARCUTERIES (SOPAC), con sede in Furdenheim, civilmente responsabile,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, n. 64/54, «relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sui conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana» (GU 1964, n. 12, pag. 161),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori: T. Koopmans, presidente di Sezione; A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

La sentenza di rinvio, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La Société de produits alimentaires pour charcuteries (SOPAC), di Furdenheim

(Bas-Rhin), il cui direttore generale è il sig. Kugelmann, vendeva alla società «Les Salaisons Mancelles», fabbrica industriale di prodotti a base di carne, un additivo denominato «cocktail gelatina», destinato alla preparazione di gelatine di carne e contenente acido sorbico.

Poiché l'uso dell'acido sorbico è vietato in Francia per i prodotti a base di carne ed i salumi, a carico del sig. Kugelmann veniva promosso un procedimento penale per contravvenzione alla legislazione contro le frodi, e precisamente agli artt. 1 e 2 del decreto 15 aprile 1912 [1] recante attuazione della legge 1° agosto 1905 sulla repressione delle frodi [2]. Dette norme dispongono quanto segue:

«Art. 1

È vietato detenere per la vendita, porre in vendita o vendere qualsiasi merce o derrata destinata all'alimentazione umana, alla quale siano stati aggiunti prodotti chimici diversi da quelli il cui uso è dichiarato lecito da decreti adottati di concerto dal Ministro dell'agricoltura, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo industriale e scientifico e dal Ministro dell' igiene pubblica, su parere del Consiglio superiore dell'igiene pubblica di Francia e dell'Accademia nazionale di medicina

Art. 2

È parimenti vietato servirsi, anche provvisoriamente, nella preparazione di merci e derrate destinate all'alimentazione umana, di prodotti chimici diversi da quelli il cui uso è dichiarato lecito da decreti adottati nelle forme previste nel precedente art. 1».

A termini dell'art. 3, punto 4°, della legge 1° agosto 1905 (già ricordata) sono passibili di sanzione penale «coloro che ... pongano in vendita o vendano, conoscendone la destinazione, prodotti ... idonei a determinare la sofisticazione delle derrate che servono all'alimentazione umana ... e coloro che abbiano incitato all'uso degli stessi mediante opuscoli, circolari, prospetti, manifesti, inserzioni o istruzioni di qualsiasi genere».

Con sentenza 16 febbraio 1979, il Tribunal correctionnel di Strasburgo dichiarava l'imputato colpevole di contravvenzione alla legislazione contro le frodi e la SOPAC civilmente responsabile del danno causato dal suo preposto, sig. Kugelmann.

Dinanzi alla Cour d'appel di Colmar, l'imputato faceva valere fra l'altro che, ai sensi della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, n. 64/54, riguardante l'uso dei conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana (GU 1964, n. 12, pag. 161), gli Stati membri, mentre possono autorizzare soltanto i conservativi elencati nell'allegato alla direttiva stessa (fra i quali figura l'acido sorbico), non possono invece emanare disposizioni che abbiano l'effetto di escludere totalmente l'impiego, negli alimenti, di uno dei conservativi elencati nell'allegato. Egli ne desumeva che l'uso di acido sorbico come conservativo non può quindi implicare alcuna responsabilità in base alla legge del 1905.

Gli artt. 1 e 2 della direttiva n. 64/54 (come modificati dalla direttiva del Con-

1 — Decreto 15 aprile 1912 recante disposizioni amministrative per l'attuazione della legge 1° agosto 1905 sulla repressione delle frodi nella vendita di merci, nonché delle sofisticazioni di derrate alimentari e specialmente di carni, prodotti a base di carne, frutta, ortaggi, pesce e conserve, modificato con decreto 12 febbraio 1973, n. 73-138, art. 15-I (JORF 15 febbraio 1973, pag. 1728).

2 — Legge 1° agosto 1905 sulle frodi e sofisticazioni in materia di produzione e di servizi, modificata con legge 10 gennaio 1978, n. 78-23 (JORF 11 gennaio 1978, pag. 301).

siglio 27 giugno 1967, n. 67/427, GU n. 148, pag. 1) hanno il seguente tenore:

«Articolo 1

Gli Stati membri possono autorizzare, per la protezione delle derrate destinate all'alimentazione umana — in appresso denominate "alimenti" — contro le alterazioni provocate da microrganismi, soltanto i conservativi elencati nell'allegato alla presente direttiva.

Articolo 2

1. Gli Stati membri adottano ogni misura necessaria affinché i conservativi, per i quali nell'allegato sono previste determinate condizioni d'impiego, siano utilizzati solo con l'osservanza di dette condizioni.

2. Salvo quanto previsto al paragrafo 1, la presente direttiva non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali che determinano gli alimenti cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato e le condizioni di tale aggiunta. La legislazione di uno Stato membro può tuttavia escludere totalmente l'impiego di uno degli agenti conservativi elencati in allegato soltanto qualora non sussista un'esigenza tecnologica d'impiego nelle derrate alimentari prodotte e consumate sul suo territorio».

La Corte d'appello, considerando che per la definizione della controversia era necessaria l'interpretazione della direttiva n. 64/54 al fine di stabilire se le legislazioni nazionali debbano autorizzare tutti i conservativi elencati nella direttiva ovvero gli Stati membri siano semplicemente tenuti a vietare l'uso di tutte le sostanze che questa non menziona, decideva, con sentenza 21 dicembre 1979, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione:

«Se il fatto che uno Stato membro della CEE vieti nella propria legislazione nazionale l'uso di un conservativo utilizzato nelle derrate destinate all'alimentazione umana, quando l'impiego dello stesso è autorizzato dalla direttiva comunitaria del 5 novembre 1963, costituisca lesione del principio della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno, che essere fatta valere da un soggetto comunitario imputato di sofisticazione di derrate alimentari mediante tale conservativo (acido sorbico)».

La sentenza di rinvio è pervenuta in cancelleria l'8 aprile 1980.

Hanno presentato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte, il sig. Kugelmann (imputato nella causa principale, con l'avv. Richard Huffschmitt, del foro di Strasburgo), il Governo della Repubblica francese a la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal proprio consigliere giuridico Jean-Claude Séché, in qualità d'agente).

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con ordinanza 16 settembre 1980 essa ha deciso, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Prima Sezione.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *sig. Kugelmann,* imputato nella causa principale, richiama gli argomenti già dedotti dinanzi alla Corte d'appello di Colmar.

Il *Governo della Repubblica francese* sottolinea che la direttiva n. 64/54 elenca tassativamente i conservativi il cui uso *può* essere autorizzato dagli Stati membri, non già quelli il cui uso *deve* essere autorizzato.

D'altra parte, l'art. 2 della direttiva n. 64/54 precisa che questa non pregiudica le disposizioni nazionali che determinano gli alimenti cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato, sia pure specificando che queste disposizioni non devono avere l'effetto di escludere totalmente l'impiego, nelle derrate destinate all'alimentazione umana, dei conservativi compresi nel suddetto elenco.

In proposito, il Governo francese si riferisce alla sentenza 12 giugno 1980 (Grunert, causa 88/79, ancora inedita).

Nella fattispecie, e cioè per quanto riguarda l'acido sorbico, pur se questo non può essere usato in Francia per i prodotti a base di carne, il suo uso è stato autorizzato per vari altri prodotti, come taluni articoli dell'industria dolciaria, preparazioni di frutta zuccherata destinata allo yogurt, idromele, prugne, castagne.

Il Governo francese conclude nel senso che la questione formulata dal giudice a quo dev'essere risolta negativamente.

La *Commissione* osserva che, in materia di conservativi, il Consiglio ha fatto ricorso ad *elenchi positivi.* Di conseguenza, le sostanze non comprese negli elenchi non possono essere ammesse dagli Stati membri per gli scopi indicati nella direttiva, ma, inversamente, l'acido sorbico può essere autorizzato, perché compreso nell'allegato della direttiva stessa. Tuttavia il Consiglio non ha ritenuto, in una prima fase, di poter procedere al ravvicinamento delle legislazioni relative alle singole derrate per l'alimentazione umana cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato della direttiva, e delle condizioni cui dev'essere sottoposta tale aggiunta (ultimo punto del preambolo della direttiva n. 64/54). Perciò l'art. 2, n. 2, prima frase, della direttiva n. 64/54 precisa che questa «non pregiudica le disposizioni delle legislazioni che determinano gli alimenti cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato e le condizioni di tale aggiunta».

Pertanto, pur se i consumatori dei vari Stati membri sono, in un certo modo, protetti in egual misura grazie al divieto relativo alle sostanze non autorizzate dalla direttiva, la tutela loro garantita varia però da uno Stato membro all'altro, in funzione, da un lato, del numero di derrate alimentari per le quali ciascuno Stato ha concesso autorizzazioni e, dall'altro, del peso relativo di ciascuna di tali derrate nell'alimentazione quotidiana dei consumatori.

Analogamente, poiché le legislazioni nazionali si applicano anche ai prodotti importati, una simile differenziazione obbliga gli importatori a conformarsi alla legislazione che si applica ad una determinata derrata alimentare. Questa interpretazione mette forse in rilievo che la direttiva non ha abolito gli ostacoli tecnici alla circolazione dei prodotti di cui trattasi. Tale non era, comunque, il suo scopo principale: come risulta dal preambolo, essa rispondeva piuttosto a finalità di tutela della salute umana e dei consumatori, nonché a preoccupazioni relative alla concorrenza.

La direttiva ha posto un solo limite alla libera scelta, da parte degli Stati membri, delle derrate alimentari per le quali essi intendano autorizzare l'aggiunta di acido sorbico come conservativo.

Come viene precisato nella prima frase del summenzionato art. 2, n. 2, della direttiva, le disposizioni di uno Stato membro che determinano gli alimenti cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato e le condizioni di tale aggiunta possono «escludere totalmente l'impiego di uno degli agenti conservativi elencati in allegato soltano qualora non sussista un'esigenza tecnologica d'impiego nelle derrate alimentari prodotte e consumate sul suo territorio».

Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, la normativa francese risponde alla suddetta esigenza.

Per quanto riguarda i rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, la Commissione osserva che la direttiva n. 64/54 non ha obbligato gli Stati membri ad adottare un comportamento determinato, ma li ha invece lasciati liberi di autorizzare o di vietare, per ciascuna derrata alimentare, l'uso dei conservativi elencati nell'allegato della direttiva stessa.

Essa propone quindi alla Corte di risolvere la questione nel seguente modo:

«1. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, n. 64/54, gli Stati membri sono unicamente tenuti a vietare l'uso di additivi non menzionati in detto testo.

2. Ai sensi dell'art. 2, n. 2, essi sono tenuti ad autorizzarne l'uso [1] per almeno una derrata alimentare, a loro scelta.

3. Le disposizioni nazionali adottate avvalendosi di detta facoltà debbono essere considerate disposizioni validamente stabilite dallo Stato membro considerato entro i limiti posti dalla direttiva in questione».

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 20 novembre 1980, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico Jean-Claude Séché, in qualità di agente, ha presentato osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 17 dicembre 1980.

1 — N.d.T.: Sembra doversi intendere «autorizzare l'uso degli additivi elencati nell'allegato della direttiva».

In diritto

1 Con sentenza 21 dicembre 1979, pervenuta in cancelleria l'8 aprile 1980, la Cour d'appel di Colmar ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, n. 64/54, «relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sui conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana» (GU 1964, n. 12, pag. 161).

2 La Corte d'appello doveva pronunziarsi sull'impugnazione di una sentenza del Tribunal de grande instance di Strasburgo, che condannava il direttore di una società, imputato di aver posto in vendita e venduto, conoscendone la destinazione, prodotti (nella fattispecie, gelatina per decorazione) contenenti acido sorbico o suoi derivati, idonei a determinare la sofisticazione delle derrate che servono all'alimentazione umana.

3 Il Tribunale aveva accertato che, secondo la normativa francese sulla fabbricazione delle derrate alimentari, l'acido sorbico e i suoi derivati sono conservativi il cui uso è vietato nella fabbricazione di prodotti a base di carne e di salumi. La Corte d'appello si è chiesta, tuttavia, se una siffatta normativa non fosse in contrasto col diritto comunitario, e in particolare con la direttiva n. 64/54.

4 La Corte d'appello chiede se il fatto che uno Stato membro vieti, nella propria legislazione nazionale, l'uso di un conservativo utilizzato nelle derrate destinate all'alimentazione umana, quando l'impiego dello stesso è autorizzato dalla direttiva n. 64/54, costituisca una violazione del diritto comunitario che possa essere fatta valere da un soggetto comunitario imputato di sofisticazione di derrate alimentari mediante acido sorbico.

5 L'art. 1 della direttiva n. 64/54, nella versione modificata, vieta agli Stati membri di autorizzare, per la protezione delle derrate destinate all'alimentazione umana dalle alterazioni provocate da microrganismi, l'uso di conservativi diversi da quelli elencati nel suo allegato, ove figura, fra l'altro, l'acido sorbico. L'art. 2, n. 2, precisa che la direttiva non pregiudica le disposizioni nazionali che determinano gli alimenti cui possono essere aggiunti i conservativi elencati nell'allegato, ma specifica anche che tali disposizioni non devono avere l'effetto di escludere totalmente l'impiego, nelle derrate destinate all'alimentazione umana, di uno dei conservativi elencati nell'allegato, a meno che non sussista alcuna esigenza tecnologica che giustifichi tale impiego nelle derrate alimentari prodotte e consumate nel territorio dello Stato membro considerato.

6 Secondo la sua motivazione, la direttiva costituisce soltanto una prima fase di ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore dei conservativi, fase caratterizzata dalla costituzione di un elenco tassativo dei conservativi il cui uso può essere autorizzato. In una seconda fase, il ravvicinamento delle legislazioni dovrà riguardare le derrate per l'alimentazione umana, considerate individualmente, cui potranno essere aggiunti i conservativi autorizzati dalla direttiva.

7 Nella fase attuale di ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore di cui trattasi, gli Stati membri non sono quindi tenuti ad autorizzare l'uso, nelle derrate alimentari, di tutte le sostanze considerate utilizzabili dalla direttiva. Essi hanno conservato una certa libertà di stabilire proprie norme relative all'aggiunta di conservativi alle sostanze alimentari, alla doppia condizione che non sia autorizzato alcun conservativo non figurante nell'elenco allegato alla direttiva e che non sia totalmente vietato l'uso di un conservativo figurante in detto elenco, eccettuati i casi particolari di mancanza di qualsiasi necessità tecnologica.

8 Dalle informazioni fornite alla Corte dal Governo francese e dalla Commissione risulta che la legislazione francese, mentre non consente l'uso di acido sorbico per i prodotti a base di carne, autorizza però l'impiego di questo conservativo in altre derrate destinate all'alimentazione umana, e precisamente in taluni articoli dell'industria dolciaria, in preparazioni di frutta zuccherara destinata allo yogurt, nelle castagne, nelle prugne e in alcune altre derrate.

9 Stando così le cose, una persona imputata di aver usato acido sorbico come conservativo, in spregio alla normativa nazionale vigente, non può richiamarsi alle disposizioni della direttiva n. 64/54 per escludere l'applicazione di tale normativa.

10 La questione formulata dalla Corte d'appello va quindi risolta nel senso che una persona imputata di aver usato acido sorbico in determinate derrate destinate all'alimentazione umana non può far valere le disposizioni della diret-

tiva n. 64/54 che autorizzano l'uso di tale conservativo, se la normativa nazionale vigente in materia consente l'uso dell'acido sorbico in altre derrate destinate all'alimentazione umana.

Sulle spese

11 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non danno luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dalla Cour d'appel di Colmar con sentenza 21 dicembre 1979, dichiara:

Una persona imputata di aver usato acido sorbico in determinate derrate destinate all'alimentazione umana non può far valere le disposizioni della direttiva n. 64/54 che autorizzano l'uso di tale conservativo, se la normativa nazionale vigente in materia consente l'uso dell'acido sorbico in altre derrate destinate all'alimentazione umana.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 febbraio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione

T. Koopmans