SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

6 dicembre 2005 *

Nel procedimento C-66/04,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento proposto, ai sensi dell'art. 230 CE, l'11 febbraio 2004,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig. ra R. Caudwell e dal sig. M. Bethell, in qualità di agenti, assistiti da Lord P. Goldsmith QC e dal sig. N. Paines, QC, nonché dal sig. T. Ward, barristers, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. K. Bradley e M. Moore, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

* Lingua processuale: l'inglese.

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalle sig.re M. Sims e E. Karlsson nonché dal sig. F. Ruggeri Laderchi, in qualità di agenti,

convenuti,

sostenuti da:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J.-P. Keppenne, dalla sig.ra N. Yerrel e dal sig. M. Shotter, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e K. Schiemann, presidenti di sezione, dai sigg. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), e dai sigg. K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, A. Borg Barthet e M. Ilešič, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 3 maggio 2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 settembre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord chiede l'annullamento del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 10 novembre 2003, n. 2065, relativo agli aromatizzanti di affumicatura utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari (GU L 309, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

2 Con ordinanza 24 giugno 2004, il presidente della Corte ha ammesso l'intervento della Commissione delle Comunità europee a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

Contesto normativo

3 La direttiva del Consiglio 22 giugno 1988, 88/388/CEE, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore degli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari e nei materiali di base per la loro preparazione (GU L 184, pag. 61; in prosieguo: la «direttiva»), stabilisce all'art. 3 che gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché gli aromi non possano essere commercializzati o utilizzati se non sono conformi alle norme fissate nella direttiva.

4 Il regolamento controverso, adottato sulla base dell'art. 95 CE, stabilisce all'art. 1:

«1. Il presente regolamento mira a garantire il funzionamento efficace del mercato interno per quanto attiene agli aromatizzanti di affumicatura utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari, oltre a costituire la base per assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e la protezione degli interessi dei consumatori.

2. Il presente regolamento stabilisce a tal fine:

a) una procedura comunitaria per la valutazione e l'autorizzazione dei condensati di fumo primari e delle frazioni di catrame primarie da utilizzare come tali nei o sui prodotti alimentari oppure nella produzione di aromatizzanti di affumicatura derivati da utilizzare nei o sui prodotti alimentari;

b) una procedura comunitaria per la compilazione di un elenco dei condensati di fumo primari e delle frazioni di catrame primarie autorizzati nella Comunità con esclusione di tutti gli altri, e la definizione delle relative condizioni d'impiego nei o sui prodotti alimentari».

5 Ai sensi dell'art. 2, il regolamento controverso è applicabile agli aromatizzanti di affumicatura utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari, ai materiali di base impiegati per la produzione di aromatizzanti di affumicatura, alle condizioni in cui questi ultimi sono preparati, così come ai prodotti alimentari nei quali o sui quali sono presenti degli aromatizzanti di affumicatura.

6 L'art. 4 del regolamento controverso, intitolato «Prescrizioni generali in materia di impiego e sicurezza», dispone quanto segue:

«1. L'impiego degli aromatizzanti di affumicatura nei o sui prodotti alimentari è autorizzato soltanto laddove risulti sufficientemente dimostrato che:

— non pone rischi per la salute umana,

— non induce in errore il consumatore.

Ogni autorizzazione può essere soggetta a specifiche condizioni di impiego.

2. Nessun soggetto immette sul mercato aromatizzanti di affumicatura o prodotti alimentari nei quali o sui quali sia presente un aromatizzante di affumicatura qualora l'aromatizzante medesimo non sia un prodotto primario autorizzato in forza dell'art. 6 oppure non sia da esso derivato e qualora non siano rispettate le condizioni d'impiego previste dall'autorizzazione rilasciata a norma del presente regolamento».

7 L'art. 5 del regolamento controverso, che espone un certo numero di condizioni di produzione relative ai legni utilizzati per l'elaborazione dei prodotti primari, stabilisce:

«1. Il legno utilizzato per la produzione di prodotti primari non deve essere stato volontariamente o accidentalmente trattato con sostanze chimiche nei sei mesi

immediatamente precedenti o successivi all'abbattimento, salvo nel caso in cui sia dimostrabile che la sostanza impiegata per il trattamento non dà origine a sostanze potenzialmente tossiche nel corso della combustione.

Il soggetto che immette sul mercato i prodotti primari deve essere in grado di dimostrare, mediante certificazione o documentazione idonea, l'avvenuto rispetto delle precisazioni di cui al primo comma.

2. L'allegato I stabilisce le condizioni di produzione dei prodotti primari. La fase oleosa insolubile in acqua, che costituisce un sottoprodotto del processo, non è impiegata per la produzione di aromatizzanti di affumicatura.

3. Salvo quanto disposto da altre norme comunitarie, i prodotti primari possono essere ulteriormente trattati mediante idonei processi fisici per la produzione di aromatizzanti di affumicatura derivati. In caso di divergenza di opinioni in merito all'idoneità di un determinato processo fisico, una decisione può essere raggiunta in base alla procedura di cui all'articolo 19, paragrafo 2».

8 Tale ultima procedura, detta «procedura di regolamentazione», è disciplinata agli artt. 5 e 7 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE, che definisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23).

9 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento controverso, la Commissione, conformemente alla procedura di regolamentazione, stabilisce l'elenco dei prodotti primari autorizzati nella Comunità con esclusione di tutti gli altri e destinati ad essere utilizzati come tali nei o sui prodotti alimentari e/o per la produzione di aromatizzanti di affumicatura derivati (in prosieguo: l'«elenco positivo»).

10 Conformemente all'art. 7 del suddetto regolamento, per ottenere l'inserimento di un prodotto primario in questo elenco positivo, l'interessato deve presentare domanda presso l'autorità competente di uno Stato membro. La domanda deve contenere, in particolare, una dichiarazione motivata che attesti che il prodotto è conforme all'art. 4, n. 1, del suddetto regolamento.

11 L'art. 8, n. 1, del regolamento controverso stabilisce che, entro sei mesi dal ricevimento di una domanda valida, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (in prosieguo: l'«Autorità») formula un parere sulla conformità del prodotto e dell'impiego cui esso è destinato all'art. 4, n. 1, del detto regolamento. Ai sensi del n. 4 del medesimo articolo, il parere, qualora favorevole all'autorizzazione del prodotto oggetto di valutazione, comprende anche le eventuali condizioni o restrizioni da associare all'impiego del prodotto primario oggetto di valutazione. Il n. 5 del suddetto articolo dispone che tale parere deve essere trasmesso alla Commissione, agli Stati membri e al richiedente.

12 La concessione dell'autorizzazione comunitaria e la compilazione dell'elenco positivo sono disciplinati dagli art. 9 e 10 del regolamento controverso.

13 Ai sensi dell'art. 9, n. 1, del suddetto regolamento, entro tre mesi dal ricevimento del parere dell'Autorità, la Commissione prepara un «progetto di misura» da adottare in relazione alla domanda finalizzata all'inserimento di un prodotto primario nell'elenco positivo, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 4, n. 1, della normativa comunitaria e di altri validi fattori attinenti alla questione in esame.

14 La suddetta misura consiste o in un progetto di regolamento che stabilisce l'elenco iniziale dei prodotti primari autorizzati o che modifica il suddetto elenco, o in un progetto di decisione che nega l'autorizzazione all'inserimento del prodotto interessato nell'elenco positivo.

15 Una volta concessa l'autorizzazione, è valida in tutta la Comunità per un periodo di dieci anni. Ai sensi dell'art. 11 del regolamento controverso, un'autorizzazione può essere modificata su richiesta presentata dal titolare all'autorità competente dello Stato membro. Conformemente all'art. 12 di tale regolamento, un'autorizzazione può anche essere rinnovata su richiesta del suo titolare presentata alla Commissione.

Sul ricorso

16 Con il ricorso in esame, Il Regno Unito chiede l'annullamento del regolamento controverso e la condanna del Parlamento e del Consiglio alla spese, sostenendo che l'art. 95 CE non rappresenta una base giuridica idonea per l'adozione di tale regolamento.

17 Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione, chiedono il rigetto del ricorso in quanto privo di fondamento e la condanna del Regno Unito alle spese.

Argomenti delle parti

18 Il Regno Unito fa valere che l'art. 95 CE non conferisce una base giuridica idonea per l'adozione del regolamento controverso poiché quest'ultimo non favorisce il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ma stabilisce un procedura centralizzata a livello comunitario relativa all'autorizzazione degli aromatizzanti di affumicatura

per i prodotti alimentari. Orbene, il potere legislativo attribuito dall'art. 95 CE sarebbe un potere d'armonizzazione dei diritti nazionali, e non un potere finalizzato all'istituzione di organi comunitari o all'affidamento di incarichi a tali organi, né all'istituzione di procedure relative all'approvazione di elenchi di prodotti autorizzati.

19 Riconosce che una misura adottata sulla base dell'art. 95 CE può contenere delle disposizioni che non armonizzano di per sé le legislazioni nazionali se tali disposizioni contengono solamente degli elementi accessori rispetto alle disposizioni che realizzano una armonizzazione, o se rappresentano l'attuazione di tali disposizioni.

20 Il Regno Unito adduce inoltre che, se, da un lato, è concesso armonizzare le legislazioni nazionali attraverso un regolamento comunitario, dall'altro, un tale regolamento deve conseguire un risultato al quale sarebbe possibile pervenire attraverso l'adozione simultanea di una normativa identica in ogni Stato membro. Orbene, il sistema di valutazione degli aromatizzanti di affumicatura previsto dal regolamento controverso costituirebbe un meccanismo comunitario che nessuno Stato membro, singolarmente considerato, avrebbe potuto stabilire. Di conseguenza, un tale sistema non potrebbe essere considerato, di per sé, come una misura di armonizzazione.

21 Il Regno Unito ritiene che, qualora le misure previste dal regolamento controverso fossero misure «relative al ravvicinamento» secondo la terminologia dell'art. 95 CE, esse non armonizzerebbero gli «elementi essenziali» o gli «standard» per l'utilizzazione e la commercializzazione degli aromatizzanti di affumicatura. Infatti, le disposizioni di tale regolamento lascerebbero completamente aperta la questione relativa all'individuazione degli aromatizzanti di affumicatura autorizzati e alla loro valutazione. Così, dalle disposizioni del suddetto regolamento, un produttore o un'autorità nazionale non potrebbero determinare se un aromatizzante di affumicatura in particolare sia autorizzato o meno.

22 Relativamente agli incarichi conferiti alla Commissione nell'ambito della procedura di regolamentazione, il Regno Unito fa valere che, conformemente all'art. 202 CE, la Commissione può certamente intervenire nell'attuazione delle misure adottate ai sensi dell'art. 95 CE, però a condizione che tale intervento sia qualificato come di «esecuzione» delle suddette misure.

23 Lo Stato membro ricorrente ammette che gli artt. 4 e 5 del regolamento controverso, letti in combinato disposto con l'allegato I del regolamento medesimo, prevedano un determinato numero di condizioni uniformi che gli aromatizzanti di affumicatura devono soddisfare. Questi elementi, tuttavia, non potrebbero equivalere ad un insieme di norme riguardanti tali sostanze nel cui ambito la procedura di valutazione consisterebbe unicamente nel valutare i prodotti rispetto ad una serie di requisiti fissati da questo regolamento. La prescrizione di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento in questione, secondo cui i prodotti non devono presentare alcun rischio per la salute umana, rappresenterebbe una condizione importante, ma non sufficientemente precisa. Allo stesso modo, i metodi di produzione elencati nell'allegato I del suddetto regolamento non costituirebbero un elenco esaustivo.

24 Il Regno Unito fa valere che l'Autorità, nel momento in cui si forma un'opinione sul rischio presentato da un prodotto determinato per il consumo umano, e la Commissione, nel momento di adottare una decisione nel merito, non devono limitarsi ad esaminare se le metodologie di produzione elencate all'allegato I del regolamento controverso siano state osservate. Secondo il ricorrente, è necessario fornire informazioni ben al di là di una semplice dimostrazione di rispetto di tale allegato, come, in particolare, dettagli sulla composizione chimica del prodotto primario e dei dati tossicologici.

25 Aggiunge, in proposito, che il rispetto delle metodologie di produzione elencate nel detto allegato non garantisce la sicurezza del prodotto per il consumo umano. Infatti, l'accertamento della sicurezza di quest'ultimo mediante l'Autorità, e la «gestione dei rischi» ad opera della Commissione necessitano di un'analisi approfondita da parte di esperti in materia.

26 Il Regno Unito conclude che la sola base giuridica idonea per l'adozione del regolamento controverso è l'art. 308 CE.

27 Il Parlamento fa valere che il regolamento controverso armonizza le disposizioni nazionali relative agli aromatizzanti di affumicatura utilizzati nei prodotti alimentari e che l'art. 95 CE costituisce una base giuridica idonea e sufficiente per l'istituzione della procedura di autorizzazione prevista dal regolamento in questione.

28 Il Parlamento sottolinea che l'art. 95 CE non esige che le stesse misure adottate armonizzino le disposizioni nazionali rilevanti. Infatti, un ravvicinamento giuridico di queste ultime potrebbe essere realizzato sia dalla normativa medesima, sia da atti adottati conformemente ad essa, sia da entrambi. Questa disposizione non imporrebbe al legislatore comunitario di adottare in dettaglio misure relative al «ravvicinamento» delle normative degli Stati membri e gli permetterebbe un margine di discrezionalità quanto alle tecniche legislative da adottare, in particolare in caso di instaurazione di un elenco armonizzato di prodotti autorizzati, purché gli elementi essenziali della materia da disciplinare siano contenuti nell'atto di base.

29 Esso aggiunge in proposito che il legislatore comunitario non è obbligato a definire esaustivamente nella normativa primaria una serie di criteri dal carattere talmente preciso che potrebbero essere applicati direttamente.

30 Il Parlamento pone in evidenza che il regolamento controverso favorisce un ravvicinamento delle normative nazionali per quanto attiene agli aspetti fonda-

mentali dell'utilizzo e della commercializzazione degli aromatizzanti di affumicatura, vale a dire la definizione delle condizioni alle quali è subordinato l'utilizzo di questi aromatizzanti nei o sui prodotti alimentari e il divieto di commercializzazione di aromatizzanti di affumicatura non autorizzati o non conformi a tali condizioni.

31 La suddetta istituzione fa valere che l'assenza di un approccio comune circa la valutazione della sicurezza degli aromatizzanti di affumicatura implica che il legislatore comunitario non era in grado, per ragioni scientifiche obiettive, di definire, nello stesso testo del regolamento controverso, un elenco esaustivo di prodotti autorizzati. In tali circostanze, l'obiettivo di assicurare un livello elevato di protezione alla salute umana e di garantire ugualmente la libera circolazione dei prodotti contenenti aromatizzanti di affumicatura avrebbe costretto il legislatore comunitario a prevedere che l'elenco dei prodotti autorizzati fosse stabilito sulla base di una valutazione tossicologica per ognuno dei prodotti interessati e che questo incarico fosse affidato alla Commissione.

32 Il Parlamento ritiene che nulla nel regolamento controverso permetta di sostenere che il procedimento di valutazione non costituisca un mezzo tendente ad un fine, vale a dire la costituzione di un elenco armonizzato di prodotti primari autorizzati, valevole nell'insieme della Comunità, al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno.

33 Il Consiglio considera che il regolamento controverso rientra nel campo di applicazione dell'art. 95 CE, poiché stabilisce norme materiali armonizzate relative al contenuto degli aromatizzanti di affumicatura, fissando il tipo di prodotti primari dai quali deve essere ottenuta l'affumicatura. Questo regolamento enuncerebbe anche altre disposizioni armonizzate relative all'identificazione dei prodotti primari, le norme materiali armonizzate che condizionano le prove scientifiche necessarie per chiedere l'autorizzazione all'inclusione nell'elenco positivo dei prodotti primari destinati ad essere utilizzati negli aromatizzanti di affumicatura, gli effetti delle autorizzazioni così come l'accesso del pubblico ai relativi dati, la riservatezza e la protezione di questi ultimi.

34 La suddetta istituzione osserva che il regolamento controverso non deroga, quindi, al principio che ispira la normativa comunitaria relativa ai prodotti alimentari secondo cui deve esistere una separazione tra il compimento di una perizia scientifica indipendente (valutazione dei rischi) e l'adozione di una decisione (gestione dei rischi).

35 Il Consiglio fa valere che l'autorizzazione per prodotti quali gli aromatizzanti di affumicatura per tutta la Comunità esige valutazioni scientifiche complesse. Sarebbe in sostanza impossibile elaborare uno strumento legislativo nel quale fossero esposti tutti i parametri tecnici così dettagliatamente da sopprimere ogni margine di discrezionalità durante tali perizie.

36 Il Consiglio ammette che, nell'ambito dell'esecuzione di competenze delegate, è necessario vigilare al rispetto delle condizioni elencate all'art. 202 CE così come alla decisione 1999/468. In particolare, ciò varrebbe per l'obbligo di definire gli «elementi essenziali» della materia da disciplinare. Per quanto attiene alle questioni tecniche complesse, il legislatore sarebbe abilitato a delegare alla Commissione ampie competenze di esecuzione e, di conseguenza, la nozione di «elementi essenziali» non dovrebbe essere interpretata restrittivamente. Nella fattispecie, la procedura di autorizzazione sarebbe solo una procedura destinata a includere nell'elenco positivo, tramite misure di esecuzione, le sostanze che soddisfino le esigenze di fondo fissate dal regolamento controverso.

37 La Commissione osserva che l'art. 95 CE si riferisce in termini generali a «misure relative al ravvicinamento» delle disposizioni nazionali piuttosto che a «misure di ravvicinamento». Mentre tale ultima espressione si riferirebbe a disposizioni che procedono direttamente al ravvicinamento delle normative nazionali, la formula

della suddetta disposizione risulterebbe molto più ampia e lascerebbe in sospeso la questione sulla tecnica legislativa da utilizzare per conseguire tale risultato. L'unica condizione, infatti, alla quale sarebbe subordinato il ricorso all'art. 95 CE consisterebbe nella finalizzazione delle misure adottate al ravvicinamento delle disposizioni nazionali, nel senso che devono condurre a un ravvicinamento, ma, salvo il rispetto di questo criterio, il legislatore comunitario potrebbe scegliere il meccanismo più appropriato alle circostanze specifiche.

38 Secondo la Commissione, ne consegue che una misura adottata sulla base dell'art. 95 CE può naturalmente contemplare un processo in due fasi del tipo previsto dal regolamento controverso, nel quale un procedimento d'autorizzazione è istituito solo al fine di costituire un elenco armonizzato di prodotti primari autorizzati, in quanto obiettivo finale, poiché si tratterebbe di una misura che conduce direttamente a un ravvicinamento delle disposizioni nazionali relative ai prodotti ci cui trattasi.

39 La suddetta istituzione sottolinea che questo processo in due fasi costituisce, nella fattispecie, una pratica proporzionata e scientificamente fondata, poiché è necessario compilare un elenco che sia al tempo stesso dettagliato, aperto e modificabile in funzione delle evoluzioni scientifiche e tecniche. Infatti, sarebbe stato impossibile — e privo di senso — compilare nel testo stesso del regolamento controverso un elenco di tutti i prodotti primari autorizzati.

40 La Commissione ne deduce che, tenuto conto dei numerosi vincoli tecnici derivanti dalle analisi tossicologiche necessarie, il legislatore comunitario si trovava obbligato a prevedere un sistema che comprendeva una valutazione della sicurezza dei prodotti primari caso per caso e la costituzione progressiva di un elenco armonizzato, sulla base dei criteri materiali stabiliti nel regolamento controverso.

Giudizio della Corte

Sulla portata dell'art. 95 CE

41 In primo luogo, occorre ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che, qualora sussistano ostacoli agli scambi, ovvero risulti probabile l'insorgere di tali ostacoli in futuro, per il fatto che gli Stati membri hanno adottato, o si accingono ad adottare, con riferimento ad un prodotto o ad una categoria di prodotti, provvedimenti divergenti tali da garantire un diverso livello di protezione e da ostacolare perciò la libera circolazione dei prodotti in questione all'interno della Comunità, l'art. 95 CE consente al legislatore comunitario di intervenire adottando le misure appropriate nel rispetto, da un lato, del n. 3 del suddetto articolo e, dall'altro, dei principi giuridici sanciti dal Trattato o elaborati dalla giurisprudenza (sentenze 14 dicembre 2004, causa C-434/02, Arnold André, Racc. pag. I-11825, punto 34; causa C-210/03, Swedish Match, Racc. pag. I-11893, punto 33, e 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. I-6451, punto 32).

42 All'occorrenza, conformemente alle indicazioni di cui al quinto 'considerando' del regolamento, che il Regno Unito non ha contestato, al momento dell'adozione del regolamento esistevano differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali relative alla valutazione e all'autorizzazione degli aromatizzanti di affumicatura che potevano ostacolare la libera circolazione di tali aromatizzanti, creando condizioni di concorrenza inique e sleali.

43 Di conseguenza, un intervento del legislatore comunitario fondato sull'art. 95 CE si giustificava per quanto riguarda gli aromatizzanti di affumicatura utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari.

44 Occorre anche rilevare che, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 18 delle sue conclusioni, questa disposizione è utilizzata in quanto base giuridica, solo quando risulti obiettivamente ed effettivamente dall'atto giuridico che quest'ultimo ha come fine il miglioramento delle condizioni di attuazione e di funzionamento del mercato interno.

45 Occorre in seguito rilevare che, con l'espressione «misure relative al ravvicinamento» di cui all'art. 95 CE, gli autori del Trattato CE hanno voluto attribuire al legislatore comunitario, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse.

46 Tale margine di discrezionalità può essere utilizzato, in particolare, per determinare la tecnica di armonizzazione più appropriata quando il ravvicinamento prospettato necessita di analisi fisiche, chimiche o biologiche, nonché della presa in considerazione degli sviluppi scientifici relativi alla materia di cui trattasi. Tali valutazioni, avendo come fine la sicurezza dei prodotti, rispondono, infatti, all'obiettivo assegnato al legislatore comunitario dall'art. 95, n. 3, CE, che consiste nel garantire un livello elevato di protezione della salute.

47 Si deve infine aggiungere che, quando il legislatore comunitario prevede un'armonizzazione caratterizzata da diverse fasi consistenti, ad esempio, nella fissazione di un certo numero di criteri essenziali, elencati in un regolamento di base, nonché, in seguito, in analisi scientifiche relative alle sostanze di cui trattasi e l'adozione di un elenco positivo di sostanze autorizzate in tutta la Comunità, i due requisiti devono essere soddisfatti.

48 In primo luogo, il legislatore comunitario è obbligato a determinare, nell'atto di base, gli elementi essenziali della misura di armonizzazione in questione.

49 In secondo luogo, il meccanismo di attuazione dei suddetti elementi deve essere concepito in modo tale da comportare un'armonizzazione ai sensi dell'art. 95 CE. Così avviene quando il legislatore comunitario stabilisce dettagliatamente le modalità secondo cui devono essere adottate le decisioni in ogni fase di un tale procedimento di autorizzazione e determina e inquadra precisamente i poteri che spettano alla Commissione in quanto istituzione alla quale spetta il potere di prendere la decisione finale. Ciò accade, in particolare, quando l'armonizzazione in questione consiste nel compilare un elenco di prodotti autorizzati in tutta la Comunità ad esclusione di ogni altro prodotto.

50 Una tale interpretazione dell'art. 95 CE è corroborata inoltre dal fatto che, secondo la loro stessa formulazione, i nn. 4 e 5 di tale disposizione riconoscono alla Commissione il potere di adottare misure di armonizzazione. Infatti, il riferimento a tale potere nei precitati numeri dell'art. 95, letti in combinato disposto con il n. 1 di tale articolo, implica che un atto adottato dal legislatore comunitario sulla base dell'art. 95 CE, conformemente alla procedura di codecisione di cui all'art. 251 CE, può limitarsi a definire le disposizioni essenziali al fine di realizzare gli obiettivi vincolati all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno nel settore di cui trattasi, conferendo al tempo stesso alla Commissione il potere di adottare le misure di armonizzazione che necessitano l'esecuzione dell'atto legislativo in questione.

Sulla qualificazione del regolamento controverso come misura di armonizzazione ai sensi dell'art. 95 CE

51 Alla luce delle considerazioni precedenti, va determinato se il regolamento controverso soddisfi i due requisiti richiamati ai punti 48 e 49 della presente sentenza per essere considerato una misura di armonizzazione ai sensi dell'art. 95 CE.

52 In via preliminare, occorre constatare che la materia armonizzata dal regolamento controverso presenta le caratteristiche enunciate al punto 46 della presente sentenza. Nel sesto, settimo, ottavo e nono 'considerando' del regolamento controverso si constatano le specificità proprie degli aromatizzanti di affumicatura utilizzati per i prodotti alimentari, in particolare la complessità della composizione chimica dell'affumicatura, le eventuali caratteristiche tossicologiche di tali sostanze e le modalità di produzione ad esse relative.

53 Per quanto riguarda il primo requisito, enunciato al punto 48, occorre esaminare se il suddetto regolamento comprenda gli elementi essenziali relativi al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che disciplinano le caratteristiche degli aromatizzanti di affumicatura utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari.

54 A tale proposito, occorre ricordare che, ai sensi del suo art. 1, n. 2, il regolamento controverso definisce i parametri per la valutazione e l'autorizzazione di condensati di affumicatura primari e di frazioni di catrame primarie utilizzati o destinati ad essere utilizzati come tali nei o sui prodotti alimentari, o per la produzione di aromatizzanti di affumicatura derivati, utilizzati o destinati ad essere utilizzati nei o sui prodotti alimentari.

55 Inoltre, come risulta dall'art. 4, n. 1, dello stesso regolamento, le due prescrizioni fondamentali di sicurezza enunciate in tale disposizione devono essere rispettate prima che gli aromatizzanti di affumicatura possano essere oggetto di un'autorizzazione valida in tutta la Comunità. L'utilizzazione di questi ultimi nei o sui prodotti alimentari, infatti, può essere autorizzata solo se è stata dimostrata l'assenza di rischio per la salute umana. Inoltre, l'autorizzazione è concessa solamente a condizione che l'utilizzazione di tali sostanze non induca i consumatori in errore.

56 Occorre rilevare, inoltre, che l'art. 5, n. 1, del regolamento controverso prevede un gran numero di requisiti ai quali si devono conformare i legni utilizzati per la produzione dei prodotti primari. In merito alle condizioni di produzione dei prodotti primari, il n. 2 del suddetto articolo stabilisce che sono definiti all'allegato I del medesimo regolamento, che determina il tipo di prodotti dai quali deve essere ottenuta l'affumicatura, gli ingredienti ammissibili nel processo di combustione, la tecnica di combustione, l'ambiente necessario, la temperatura massima di combustione, il procedimento per condensare l'affumicatura, la composizione chimica dei condensati e il tenore massimo di certe sostanze così come altri elementi che disciplinano il processo di produzione.

57 Le informazioni relative alla valutazione scientifica dei prodotti primari devono essere peraltro contenute nella domanda di autorizzazione formulata ai sensi dell'art. 7 del suddetto regolamento, letto in combinato disposto con l'allegato II di quest'ultimo. Inoltre, gli artt. 9, nn. 4-6, e 13-16 del regolamento controverso stabiliscono regole armonizzate relative agli effetti delle autorizzazioni concesse, i diritti e gli obblighi che ne derivano, l'identificazione e la tracciabilità dei prodotti primari, nonché l'accesso del pubblico, la riservatezza di certe informazioni e la protezione dei dati.

58 Risulta dall'insieme di tali elementi che il regolamento controverso include gli elementi essenziali della misura di armonizzazione.

59 Da ciò consegue anche che, contrariamente a quanto afferma il Regno Unito, il suddetto regolamento non produce l'effetto di armonizzare in via accessoria le condizioni del mercato interno (v., in proposito, sentenza 18 novembre 1999, causa C-209/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-8067, punto 35), ma mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri nel settore degli aromatizzanti di affumicatura.

60 Per quanto riguarda il secondo requisito, di cui al punto 49 della presente sentenza, occorre ricordare che il procedimento di autorizzazione comunitaria previsto dal regolamento controverso è definito al suo art. 19, n. 2, il quale richiama gli artt. 5 e 7 della decisione 1999/468, come una «procedura di regolamentazione».

61 In proposito, occorre constatare che, ai sensi degli artt. 7-9 del regolamento controverso, dopo la presentazione di una domanda ai fini dell'inserimento di un prodotto primario nell'elenco positivo e la trasmissione di tale domanda da parte dell'organo nazionale competente all'Autorità, spetta a quest'ultima e alla Commissione applicare a questo prodotto i criteri di valutazione definiti agli artt. 4 e 5 del medesimo regolamento, letti in combinato disposto con gli allegati I e II di quest'ultimo.

62 Si deduce da un tale contesto normativo che non solo gli incarichi attribuiti all'Autorità e alla Commissione sono stati definiti precisamente dalle disposizioni del regolamento controverso, ma il procedimento previsto da quest'ultimo comporta anche l'adozione dell'elenco positivo delle sostanze autorizzate in tutta la Comunità.

63 Il procedimento previsto dal suddetto regolamento costituisce un mezzo adeguato al fine di pervenire al risultato auspicato sul ravvicinamento, vale a dire l'istituzione di un elenco positivo di sostanze autorizzate in tutta la Comunità.

64 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni precedenti, occorre concludere che il regolamento controverso è fondato giustamente sull'art. 95 CE. Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

65 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Parlamento e il Consiglio ne hanno fatto domanda, il Regno Unito, rimasto soccombente, va condannato alle spese. Ai sensi del n. 4 del medesimo articolo, la Commissione sopporta le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.

3) La Commissione delle Comunità europee sopporta le proprie spese.

Firme