CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 22 ottobre 1985

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nel quadro di un procedimento penale contro un cittadino belga a cui si imputa di aver importato prodotti alimentari preparati con sostanze coloranti non autorizzate, la corte d'appello di Bruxelles vi chiede d'interpretare le norme del trattato CEE sulla libera circolazione delle merci e in particolare il principio, contenuto nell'articolo 36, prima parte, che legittima « i divieti o [le] restrizioni all'importazione (...) giustificati da motivi (...) di tutela della salute e della vita delle persone ». Dovrete stabilire se tale principio si applichi alle norme di un ordinamento interno che vietino in generale (ma abilitando l'amministrazione a permettere caso per caso) di smerciare prodotti alimentari arricchiti di coloranti e importati da altri Stati membri in cui la loro circolazione è lecita.

Riassumo i fatti. Nel corso del 1978 il servizio belga delle derrate alimentari sequestrò in un magazzino di Bruxelles per sottoporle ad analisi alcune confezioni di uova di lompo colorate in rosso e in nero. Questo prodotto, di marca « Popoff », è messo in commercio dalla società Wilhelm Erbst di Amburgo ed è importato in Belgio dal signor Léon Motte di Woluwé-Saint-Pierre. L'analisi rivelò che nelle uova erano presenti due coloranti (il rosso cocciniglia e l'indigotina o carminio d'indaco) e un agente conservativo (l'esametilentetramina) non autorizzati dalla legislazione belga.

Imputato di aver introdotto nel Belgio derrate contenenti additivi proibiti, il signor Motte fu assolto dalla sezione XVIII del tribunal correctionnel di Bruxelles con sentenza 9 maggio 1984. Il giudice di primo grado rilevò: a) che, interdetta all'epoca dei fatti di causa, l'esametilentetramina era stata successivamente inserita nell'elenco degli additivi ammessi per le uova di pesci non affumicate; il Motte doveva dunque beneficiare dell'articolo 2, secondo capoverso, del codice penale secondo cui « si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée »; b) che il divieto d'impiegare nella preparazione delle uova di lompo le due sostanze coloranti, fra l'altro autorizzate per altri prodotti alimentari, è una disposizione atta a restringere quantitativamente le importazioni e quindi contrastante con gli articoli 30, 31 e 32 del trattato CEE.

Il pubblico ministero impugnò la pronuncia e l'VIII sezione penale della corte d'appello di Bruxelles, confermato il giudizio di primo grado sull'imputazione relativa all'impiego di esametilentetramina, sospese il procedimento chiedendo alla nostra Corte, ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE, « se il divieto, sancito nel RD 27 luglio 1978, di far uso dell'indigotina e del rosso cocciniglia A nella preparazione di uova di pesci non af-

fumicate costituisca una misura equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci » (sentenza 26 settembre 1984).

2. Per una piena comprensione della controversia, è necessario fornire alcune notizie sulle norme che in Belgio regolano l'uso degli additivi alimentari e sulla disciplina comunitaria delle sostanze coloranti.

La normativa belga è abbastanza semplice. Perché una sostanza colorante possa esser impiegata nella preparazione di un prodotto alimentare è necessario che la combinazione colorante-prodotto figuri nell'elenco degli additivi consentiti (articolo 4, paragrafo 1, legge 24 gennaio 1977 relativa alla tutela della salute dei consumatori per quanto concerne le derrate alimentari e gli altri prodotti, *Moniteur belge*, 1977, pag. 4501). La procedura per l'iscrizione della sostanza nel detto elenco prevede l'acquisizione di un parere del Consiglio superiore d'igiene, che è chiamato a valutare la nocività dell'additivo, il suo grado di tolleranza per l'organismo umano e la necessità, l'utilità o l'opportunità del suo impiego. In esecuzione del relativo disposto (articolo 4, paragrafo 2), il RD 27 luglio 1978 ha definito l'elenco degli additivi autorizzati nelle derrate alimentari (*Moniteur belge* 1978, pag. 12523); esso è stato peraltro modificato a più riprese (17 aprile 1980, 15 ottobre 1981, 22 giugno 1982 e 12 luglio 1984) con la procedura prevista dal RD 1° dicembre 1977.

In particolare, i coloranti di cui è causa nel giudizio principale risultano autorizzati nella preparazione di numerosi prodotti (gelati, alcuni dolciumi, bevande alcoliche), ma non in quella delle uova di pesci. Per la colorazione di tale prodotto possono esser impiegate invece altre sostanze quali il nero brillante BN, la tartrazina, l'amaranto, l'eritrosina e il giallo arancio S.

La disciplina comunitaria, dal canto suo, è contenuta nella direttiva del Consiglio 23 ottobre 1962 relativa al ravvicinamento delle legislazioni nazionali sui coloranti impiegabili nei prodotti destinati all'alimentazione umana (GU L 1962, pag. 2645). Questa fonte prevede una prima fase di armonizzazione fra gli ordinamenti degli Stati membri, caratterizzata dalla definizione di un elenco unico dei coloranti ammessi nella preparazione dei prodotti alimentari. Secondo l'articolo 1, gli Stati non possono autorizzare l'impiego di coloranti diversi da quelli che figurano nell'elenco comunitario, né assoggettare a un divieto generale l'impiego di sostanze da esso previste. Ai sensi dell'articolo 5, inoltre, la direttiva « non riguarda le disposizioni delle regolamentazioni nazionali che determinano i prodotti alimentari colorabili con le sostanze elencate (...) e le modalità della colorazione ».

3. Nel procedimento davanti a questa Corte hanno presentato osservazioni scritte il signor Motte, i governi del Belgio e dei Paesi Bassi e la Commissione delle Comunità europee. I governi della Repubblica federale di Germania e della Danimarca sono intervenuti solo nella fase orale.

Tutti e quattro i governi si sono pronunciati per la legittimità comunitaria della procedura belga che è del resto analoga a quella prevista nella maggior parte degli altri Stati membri. Come si desume dall'articolo 5 della direttiva citata, infatti, tale procedura è la conseguenza della solo embrionale armo-

nizzazione fin qui realizzata nel settore dei coloranti. Essa trova inoltre fondamento nel principio dell'articolo 36, prima parte, trattato CEE che legittima « i divieti o [le] restrizioni all'importazione (...) giustificati da motivi (...) di tutela della salute e della vita delle persone ».

A giudizio del governo di Bruxelles, in particolare, la disciplina controversa è conforme alla direttiva del 1962. Da un lato, infatti, il rosso cocciniglia e l'indigotina non sono oggetto di un divieto generale essendone consentito l'impiego per la colorazione di numerosi prodotti; dall'altro, per la confezione delle uova di pesci non affumicate sono autorizzate solo sostanze che figurano nell'elenco comunitario. Ora, interpretando le analoghe direttive sugli agenti conservativi e sugli antiossidanti, la Corte ha riconosciuto agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda l'individuazione degli additivi impiegabili nelle sostanze alimentari, purché appunto le due citate condizioni siano adempiute (sentenze 12 giugno 1980, causa 88/79, Grunert, Racc. 1980, pag. 1827, e 5 febbraio 1981, causa 108/80, Kugelmann, Racc. 1981, pag. 433).

È da escludere poi che la legge 24 gennaio 1977 e il RD 27 luglio 1978 violino gli articoli 30 e seguenti del trattato CEE. Gli scambi fra Stati membri sarebbero ostacolati solo se risultasse che, vietato per i prodotti di importazione, l'uso di un colorante è ammesso rispetto agli stessi prodotti di fabbricazione nazionale; la procedura d'iscrizione nell'elenco belga degli additivi si applica invece a entrambi i tipi di derrate.

Su quest'ultimo argomento non concordano i governi olandese, danese e tedesco. A loro avviso, il divieto posto da un ordinamento nazionale di usare certi coloranti nella confezione di prodotti alimentari è in principio atto ad ostacolare indirettamente l'importazione di derrate provenienti da uno Stato membro in cui i medesimi coloranti siano ammessi. Esso rimane tuttavia compatibile col diritto comunitario sia a causa della molto parziale armonizzazione che le direttive sui coloranti, sugli agenti conservativi e sugli antiossidanti hanno realizzato in materia di additivi alimentari, sia in vista dell'interpretazione che di tali fonti ha dato la Corte (sentenze 5 febbraio 1981, causa 53/80, Kaasfabriek Eyssen, Racc. 1981, pag. 409, e 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz, Racc. 1983, pag. 2445).

4. In senso opposto, e cioè per l'illegittimità del regime controverso, si sono pronunciati la Commissione e, naturalmente, l'imputato nel giudizio principale.

La tesi della Commissione è molto articolata. Concesso che la disciplina belga è conforme alla direttiva 23 ottobre 1962 (i due additivi non sono vietati in ogni caso e per le uova di lompo è ammesso l'impiego di sostanze previste dall'elenco allegato a detta fonte), l'istituzione la dichiara in contrasto col sistema degli articoli 30 e 36 del trattato. Per dimostrare tale assunto, essa comincia col richiamare la nota che redasse dopo la sentenza 20 febbraio 1979 (causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, « Cassis de Dijon », Racc. 1979, pag. 649) e comunicò successivamente agli Stati membri. Vi si afferma che le normative tecniche e commerciali riguardanti specialmente la composizione, la designazione, la presentazione e la confezione di prodotti devono escludere qualsiasi ostacolo alla circolazione in uno Stato membro di « ogni prodotto legalmente fabbricato e messo in commercio » in altro Stato membro. Ovvia-

mente questo non è il caso delle discipline simili alla belga. Per sfuggire al divieto sancito dall'articolo 30, esse devono pertanto risultare giustificate da uno dei motivi di cui all'articolo 36 o da una delle esigenze imperative definite nella sentenza « Cassis de Dijon ».

Ciò premesso, la Commissione esamina la linea seguìta dalla Corte nelle pronunce Grunert, Kugelmann, Eyssen, Sandoz già citate e nelle sentenze 30 novembre 1983, causa 227/82, van Bennekom (Racc. 1983, pag. 3883) e 19 settembre 1984, causa 94/83, Heijn (Racc. 1984, pag. 3263). Com'è noto, esse riguardano tutte regimi nazionali di additivi alimentari, configurabili come misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, ma giustificati dai rispettivi governi con l'esigenza di tutelare la salute.

Secondo l'istituzione, questa giurisprudenza enuncerebbe i seguenti criteri: a) la normativa comunitaria non ha ancora regolamentato l'uso dei coloranti: sono dunque gli Stati membri a disciplinarne l'impiego sul piano interno in vista della loro nocività; b) le normative nazionali non possono tuttavia contrastare coi princìpi in tema di libera circolazione delle merci e in particolare col principio di proporzionalità (cfr. ultima frase dell'articolo 36); il divieto di usare una certa sostanza, pertanto, non deve escludere la possibilità di autorizzarla se il suo impiego è compatibile con la tutela della salute e risponde a un bisogno reale di ordine tecnico o alimentare; c) spetta alle autorità nazionali che invocano l'articolo 36 per giustificare misure restrittive degli scambi provare, in ciascun caso, che queste ultime sono necessarie a proteggere effettivamente gli interessi contemplati da tale norma e in ispecie la salute pubblica; d) tenuto conto, da un lato, delle incertezze che si registrano in campo scientifico sul grado di nocività dei coloranti e, dall'altro, delle diverse abitudini alimentari esistenti nell'area comunitaria, l'articolo 36 legittima anche misure dissimili da quelle adottate per le stesse sostanze in un altro Stato membro.

È su tali basi che la Commissione valuta la disciplina controversa. Come ho detto, essa rileva che, nonostante la conformità di quest'ultima alla direttiva del 1962, l'estensione della procedura di autorizzazione ai prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro contrasta col sistema degli articoli 30 e 36. Lo si desume dalla vostra giurisprudenza che vieta ad uno Stato di ostacolare l'importazione di una derrata arricchita di un colorante quando: a) la detta sostanza figuri nell'elenco allegato alla direttiva 23 ottobre 1962; b) l'aggiunta del colorante sia stata autorizzata nello Stato di origine; c) la colorazione del prodotto soddisfi un'esigenza tecnologica o alimentare.

Al momento dell'importazione, infatti, il rosso cocciniglia e l'indigotina hanno già superato due controlli. Innanzitutto, la loro nocività è stata apprezzata, prima che si provvedesse a inserirle nell'elenco comunitario, alla luce delle conoscenze scientifiche internazionali e, in particolare, degli studi condotti dal comitato scientifico dell'alimentazione umana sulla dose di additivi che può essere assunta giornalmente senza pericoli per la salute. In un secondo tempo, i rischi derivanti dall'uso delle due sostanze sono

stati valutati dallo Stato d'origine nel quadro della procedura di autorizzazione all'impiego del prodotto. Si aggiunga che nel caso delle uova di lompo la colorazione risponde a un'incontestabile bisogno tecnologico.

Dunque, norme come quelle vigenti nel Belgio costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e cadono sotto la scure dell'articolo 30. Si obietterà che, avendo il settore dei coloranti conosciuto un'armonizzazione solo parziale, gli Stati possono limitare la libertà di circolazione delle merci invocando l'esimente dell'articolo 36. Ma la Commissione nega che questo sia il caso nostro. La disciplina controversa, a suo avviso, non adempie i requisiti che la Corte ha letto in detta norma, poiché l'importazione dei prodotti arricchiti di coloranti ne risulta impedita per così dire a priori: cioè senza che sia data la prova del pericolo che la loro importazione costituisce per la salute. Non è pertinente, d'altra parte, il richiamo che i governi fanno alla giurisprudenza Eyssen, Sandoz e van Bennekom: gli additivi di cui a tali cause (nisina e vitamine) non erano, infatti, compresi negli elenchi comunitari, mentre a venir oggi in considerazione sono due sostanze che compaiono nell'allegato alla direttiva del 1962.

Violato in ogni caso è il principio di proporzionalità, nel senso che l'estensione della procedura d'autorizzazione ai prodotti importati appare eccessiva rispetto allo scopo perseguito dal legislatore. Lo stesso risultato potrebbe essere correttamente raggiunto obbligando l'importatore che intenda mettere in commercio il prodotto preparato col colorante a informarne le sue autorità. Una disciplina del genere, infatti, consentirebbe a queste ultime di accertare, tenuto conto delle abitudini alimentari e della presenza sul mercato di derrate contenenti lo stesso additivo, se l'importazione del prodotto rischi di indurre i consumatori ad assorbire più della dose giornaliera ammissibile: gli scambi, tuttavia, ne verrebbero intralciati in misura assai meno sensibile.

Il signor Motte, dal canto suo, ritiene che l'incompatibilità della disciplina de qua col diritto comunitario sia dimostrata da due elementi ulteriori: a) il contrasto tra RD 27 luglio 1978 e articolo 32 trattato CEE che impone agli Stati membri di non rendere più restrittive le misure esistenti al tempo dell'entrata in vigore del trattato; b) l'impossibilità di far passare come provvedimenti a tutela della salute, giustificati se condo l'articolo 36, le valutazioni effettuate dal consiglio superiore d'igiene belga sulla necessità, l'utilità o l'opportunità dell'impiego degli additivi.

5. Formulato in termini più congrui al disposto dell'articolo 177, il quesito della corte di Bruxelles riguarda la legittimità comunitaria di una legislazione nazionale che vieti, salvo autorizzazione amministrativa, di smerciare prodotti alimentari a) confezionati con l'aggiunta di coloranti previsti dall'elenco comunitario degli additivi ammessi e b) commercializzati nello Stato membro di origine. Al giudice del rinvio occorre dunque fornire elementi che gli permettano di decidere se il controllo preventivo a cui è ordinata la procedura di autorizzazione possa essere lecitamente imposto anche rispetto a prodotti importati e già assoggettati ad analoga verifica nello Stato di provenienza, o se sia incompatibile con le disposizioni del trattato e con le norme derivate in tema di libera circolazione delle merci.

Così posto, il problema non è nuovo. La Corte lo ha affrontato in una serie di pronunce (Grunert, Eyssen, Sandoz, Kugelmann, van Bennekom, Heijn, già citate, e nella sentenza 17 dicembre 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, causa 272/80, Racc. 1981, pag. 3277) che, fatte salve le peculiarità di ogni specie, rappresentano una solida base su cui costruire la risposta al quesito pregiudiziale. Dico subito che, a mio parere, gli argomenti con cui i quattro governi hanno sostenuto la legittimità della normativa controversa trovano numerose conferme nella vostra giurisprudenza. Al contrario, i princìpi da voi affermati escludono la fondatezza delle tesi proposte dalla Commissione e dal signor Motte.

6. È opportuno rilevare in primo luogo che tutti gli intervenuti, ad eccezione del governo belga, ritengono la disciplina de qua contrastante con l'articolo 30 del trattato. Sul punto, del resto, non possono aversi dubbi: è cioè evidente che un divieto generale (salvo autorizzazione ad hoc) di aggiungere certi coloranti a un prodotto alimentare si traduce nell'impossibilità d'importare e d'immettere sul mercato il prodotto così confezionato (cfr. in termini sentenza Sandoz, punto 8). Ma, accertato questo e indottone che norme simili a quelle del RD 27 luglio 1978 ostacolano gli scambi intracomunitari, si tratta di stabilire se e in quali limiti gli Stati membri possano introdurre o conservare dette norme nei loro ordinamenti. Come s'è visto, le disposizioni da prender in esame a tale scopo sono contenute nella direttiva del Consiglio 23 ottobre 1962 e nell'articolo 36 del trattato CEE.

Fatta tale premessa, passo ad analizzare gli argomenti della Commissione e del signor Motte nell'ordine in cui li ho richiamati. Il primo di essi, ricordo, si fonda sulla presenza del rosso di cocciniglia e dell'indigotina nell'elenco allegato alla direttiva: l'inserzione di un additivo in tale elenco — afferma sostanzialmente la Commissione — obbliga gli Stati ad autorizzarlo in ogni caso e, basata com'è sugli studi condotti dal comitato scientifico dell'alimentazione, gli conferisce una vera e propria patente d'innocuità. Ora, il primo rilievo è sicuramente erroneo. Lo scopo per cui l'elenco fu predisposto non sta affatto nell'obbligare gli Stati ad ammettere l'uso delle sostanze in esso enumerate, ma, tutto all'opposto, nell'impedire che gli Stati autorizzino l'impiego di sostanze da esso escluse. L'elenco, in altre parole, pone un obbligo *negativo* o, se si vuole, un divieto.

Avvalorano tale interpretazione gli articoli 1 e 5 della direttiva: gli Stati — stabilisce il primo — *possono* (non devono, dunque) autorizzare l'impiego di una sostanza in uno specifico prodotto; la direttiva — dispone il secondo — *non riguarda* le norme nazionali che determinano i prodotti colorabili con le sostanze da essa previste. Ma nello stesso senso (ed è ciò che più conta) milita lo scopo che la nostra fonte ha di mira. Ai sensi della sua motivazione, essa costituisce solo la prima fase del processo destinato ad armonizzare le legislazioni nazionali nel settore de quo e tale fase è appunto qualificata dalla previsione di un elenco tassativo di sostanze il cui uso può essere ammesso. Come ho già detto, insomma, siamo dinanzi a un embrione di ravvicinamento: troppo poco per incidere in profondità sul potere degli Stati di predisporre a loro volta un elenco di prodotti confezionabili coi coloranti enumerati nella direttiva e di definire le condizioni del loro uso.

V'è di più. La successione dei tempi in cui si articolerà l'armonizzazione del settore (oggi l'elenco, domani la specificazione dei prodotti e degli additivi consentiti per ognuno di essi) è identica a quella che il legislatore comunitario ha previsto nelle altre direttive concernenti gli additivi alimentari (64/54 sugli agenti conservativi e 70/357 sugli antiossidanti). È dunque lecito applicare al nostro caso le osservazioni che, interpretando tali fonti, la Corte fece nelle sentenze Grunert e Kugelmann. « Gli Stati membri — essa affermò — hanno conservato una certa libertà di stabilire proprie norme relative all'aggiunta [di additivi] (...) alla doppia condizione che non sia autorizzata [alcuna sostanza] non contenuta in uno degli elenchi allegati alle direttive e che l'uso di [una sostanza] in essi contenuta non sia del tutto vietato » (Grunert, punto 8). Ciò, naturalmente, a meno che l'aggiunta non risponda ad alcuna « necessità tecnologica » (Kugelmann, punto 7).

In secondo luogo, trovo alquanto avventurosa la tesi secondo cui l'inserimento di un additivo nell'elenco comunitario vale a certificarne l'innocuità. Intanto, mi sembra improbabile che una direttiva datata 23 ottobre 1962 tenga conto delle più recenti acquisizioni scientifiche. È dubbio poi che gli esiti delle ricerche svolte dal comitato dell'alimentazione umana possiedano l'assoluta attendibilità postulata dall'argomento della Commissione. Premetto che la dose giornaliera accettabile di una sostanza (0,5 milligrammi per chilogrammo di peso corporeo nel caso dei nostri coloranti) è definita estrapolando risultati ottenuti sugli animali. Ora, nello stesso parere del comitato che la Commissione allega alle sue osservazioni si legge: « l'extrapolation serait d'autant plus sûre que l'espèce retenue pour l'expérimentation serait plus proche de l'homme. Malheureusement, cette situation optimale se rencontre rarement et il faut avoir conscience de la variabilité des réponses et des sensibilités des diverses espèces animales et des souches sélectionnées pour des études de laboratoire » (rapporto 22 febbraio 1980, pag. 22).

Né questo è tutto. Sfogliamo altre relazioni del comitato: apprenderemo che per il rosso cocciniglia A gli studi di mutamento furono condotti in vitro e non ebbero luogo esperienze sul metabolismo. Verremo inoltre a sapere che l'indigotina è quanto meno « debolmente assorbita a partire dal tratto intestinale » (Rapporto 1984, doc. EUR 8752, pag. da 59 a 61, allegato alle osservazioni della Commissione). Stando così le cose, non vedo come il caso Motte possa sfuggire al principio da voi statuito in Frans-Nederlandse Maatschappij e ribadito in Sandoz e van Bennekom. « Tutte le volte — affermaste — che sussistono (...) incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati (...), in mancanza di armonizzazione, decidere il livello al quale (...) intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto (...) della libera circolazione delle merci ». Né si obietti, come fa la Commissione, che in quelle specie si trattava di sostanze (nisina e vitamine) non figuranti negli elenchi comunitari. La nisina, infatti, è espressamente menzionata nell'articolo 6 della direttiva 64/54 e le vitamine non compaiono in quegli elenchi perché sono quasi sempre innocue.

7. Ancora più fragile è il secondo argomento della Commissione: essendo stata autorizzata nello Stato d'origine, si dice, l'aggiunta di coloranti alle uova di lompo non può essere soggetta ad una nuova autorizzazione nello Stato importatore. Al contrario, voi avete detto in Frans-Nederlandse Maatschappij — ove oggetto del divieto era un disinfettante arricchito di sostanze tossiche — che uno Stato può « esigere la previa autorizzazione [per il detto prodotto] anche se [esso] sia già stato autorizzato in un altro Stato membro » (punto 16). Né meno significativa ai nostri fini appare la regola che poneste in Heijn: è lecito agli Stati regolare le derrate contenenti additivi in modi che possono « variare da paese a paese a seconda delle condizioni climatiche, delle abitudini alimentari (...) e (...) della salute della popolazione (...), diversificando [per la medesima sostanza] la percentuale consentita a seconda degli alimenti » (punto 16).

Questi princìpi, com'è noto, sono stati temperati dalle stesse e da altre sentenze: così lo Stato importatore non può esigere senza necessità analisi o prove se tali esami hanno già avuto luogo in un altro Stato e se i loro risultati sono posti a sua disposizione (testualmente, Frans-Nederlandse Maatschappij, punto 14). Ma essi restano saldi ed è bene che la Corte continui ad affermarli con energia se non vuole che l'esercizio del potere attribuito dall'articolo 36 ad ogni Stato membro vincoli tutti gli altri Stati della Comunità. Accogliendo la tesi della Commissione, infatti, questi ultimi potrebbero trovarsi costretti a modellare le loro legislazioni su quella dello Stato che in materia sanitaria abbia adottato l'atteggiamento più permissivo. Il disposto del trattato verrebbe così a svolgere, secondo uno spirito che gli è totalmente estraneo, il ruolo di strumento diretto ad armonizzare le normative nazionali sulla base della sensibilità meno forte per i problemi della salute.

8. Il terzo argomento avanzato dalla Commissione fa leva sul bisogno tecnologico o alimentare a cui risponde la colorazione delle uova di lompo: lo Stato che lo disconosce vietando le sostanze atte a soddisfarlo si pone in contrasto con la vostra giurisprudenza. Ancora una volta non sono d'accordo. Un bisogno tecnologico di additivi alimentari, infatti, v'è solo quando la loro aggiunta sia indispensabile nelle fasi in cui si svolge il processo di fabbricazione del prodotto (si pensi agli agenti conservativi, agli emulsionanti e ai gelificanti). L'esigenza che induce a colorare la nostra derrata è sostanzialmente diversa: ha cioè natura organolettica o, se si preferisce, psicologica, come prova il fatto che sul mercato comunitario sono disponibili uova di pesci non colorate per gli spiriti più tetragoni agli orpelli gastronomici o più attenti alla genuinità dei loro cibi. Mi sembra dunque esorbitante definire tecnologico o alimentare un bisogno com'è quello di rendere maggiormente appetibili le uova di lompo facendole apparire simili — ma non certo per il gusto — al prodotto più nobile: ossia alle uova di storione e a quelle di alcuni salmonidi e ciprinidi.

9. In quarto luogo la Commissione afferma che la normativa controversa proibisce a priori l'importazione dei prodotti ar-

ricchiti di coloranti: dove « a priori » significa dispensando lo Stato importatore dall'obbligo di motivare il pericolo che l'introduzione di tali prodotti comporterebbe per la salute dei cittadini. Rintuzzare questo rilievo è facile. Nella disciplina de qua, infatti, il divieto non è assoluto, ma costituisce la norma centrale di un sistema flessibile che consente di accogliere le istanze dei produttori e degli importatori, almeno quando la tutela della salute non lo impedisca. Se poi l'impedimento sussiste, è ovvio che l'autorità dovrà darne la prova.

Dagli atti di causa risulta inoltre che l'autorizzazione a commercializzare le uova di lompo colorate non fu concessa perché né il signor Motte né altri importatori attivarono la procedura prescritta.

10. La Commissione sostiene infine che il provvedimento belga non è adeguato per eccesso allo scopo perseguìto dal legislatore e quindi viola il principio di proporzionalità da voi sancito in materia di salute nelle sentenze Sandoz e van Bennekom (punti 18 e 39). Risultati altrettanto efficaci e meno restrittivi potrebbero ottenersi obbligando l'importatore a comunicare alle proprie autorità l'intenzione di porre in commercio un prodotto che contiene il colorante, quand'esso risulti legalmente fabbricato e ammesso al consumo nello Stato d'origine.

Anche qui dissento: e non solo perché esonerare i prodotti importati dalla procedura d'autorizzazione li porrebbe in una condizione di privilegio atta a turbare l'equilibrio del mercato e non giustificabile a stregua del trattato. La circostanza decisiva è che il sistema proposto dalla Commissione rischia di lasciare le cose come stanno o di peggiorarle sensibilmente. In effetti, o esso mette capo a un esame seriamente rivolto a stabilire se il prodotto è dannoso e allora finisce per essere non meno restrittivo della procedura che dovrebbe surrogare; o si riduce a una formalità burocratica e allora è sicuramente inidoneo a realizzare i fini che il controllo sui prodotti alimentari ha di mira. *Tertium non datur.*

11. Nessuno degli argomenti avanzati dalla Commissione regge dunque ad un vaglio appena approfondito. Lo stesso si dica dei rilievi svolti dal signor Motte. Il richiamo che egli fa all'obbligo di « standstill » (articolo 32 del trattato) è infatti privo di base perché l'eccezione di cui all'articolo 36 si riferisce espressamente a tutte « le disposizioni degli articoli da 30 a 34 inclusi ». Né meno inconsistente è il suo secondo argomento. Le analisi che il consiglio superiore d'igiene belga compie per accertare se l'impiego degli additivi è necessario, utile o opportuno non hanno — dice Motte — alcun rapporto con la tutela della salute. Ammettiamo che sia così. Motte dimentica comunque che l'organismo in questione è altresì chiamato ad apprezzare la nocività dell'additivo e il suo grado di tolleranza per gli uomini.

12. Per tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere come segue al quesito formulato dall'VIII sezione penale della corte d'appello di Bruxelles con sentenza 26 settembre 1984, nell'àmbito del procedimento penale a carico del signor Léon Motte di Woluwé-Saint-Pierre:

Allo stato attuale della normativa comunitaria sui prodotti alimentari preparati con l'aggiunta di sostanze coloranti, le disposizioni del trattato CEE e le norme derivate in tema di libera circolazione delle merci vanno interpretate nel senso che non impediscono a uno Stato membro di adottare provvedimenti coi quali, per i motivi di tutela della salute contemplati nell'articolo 36 del trattato, si vieti l'aggiunta di quelle sostanze, salvo previa autorizzazione amministrativa, purché le modalità siano le stesse per i prodotti nazionali e per gli importati né impongano rispetto a questi ultimi oneri più gravosi del necessario.

L'autorizzazione alla messa in commercio può essere prevista anche se la fabbricazione e l'ammissione al consumo dei detti prodotti siano state già autorizzate in un altro Stato membro. Le autorità dello Stato d'importazione, tuttavia, non possono esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche o prove di laboratorio qualora tali esami siano già stati svolti in un altro Stato membro e i loro risultati siano — o, su richiesta, possano essere — messi a disposizione delle dette autorità.