getto di ricorso giurisdizionale. In secondo luogo, occorre 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.

Ne consegue che uno Stato membro il quale vieti, con riserva di autorizzazione, l'importazione di determinati prodotti alimentari provenienti da altri Stati membri, in quanto essi contengono un determinato additivo, può essere considerato inadempiente rispetto agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 30 e 36 del Trattato solo se esso non abbia adottato una procedura conforme alle prescrizioni suddette o se le sue autorità abbiano respinto in maniera ingiustificata una domanda inoltrata da uno o più operatori economici al fine di ottenere l'iscrizione della sostanza considerata nell'elenco degli additivi autorizzati.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-293/89 *

I — Fatti e contesto normativo

L'art. 7, n. 1, della decisione del Consiglio superiore della chimica, n. 3000/1970, relativa al « codice degli alimenti, bevande e beni di uso comune » (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* B, 677, del 24.8.1971), prevedeva che:

« I prodotti alimentari, importati ai fini della vendita al dettaglio, nonché ogni sostanza o preparato destinati a migliorarne la qualità, debbono essere conformi ai requisiti delle disposizioni del presente codice nonché alla normativa greca in generale, da applicarsi ai prodotti di origine greca ».

L'art. 29 dello stesso codice prevedeva poi:

« 1. Nella categoria degli additivi sono compresi, in conformità alla definizione fornita dall'art. 2 del presente codice, le sostanze che servono in generale (eccezione fatta per i coloranti) alla conservazione dei prodotti a cui sono aggiunte, vuoi direttamente (come gli agenti conservanti microbicidi e gli antiossidanti), vuoi indirettamente migliorando o stabilizzando determinate proprietà naturali o lo stato naturale dei prodotti, ovvero regolando la loro acidità in maniera da impedire in ogni modo lo svilupparsi di microrganismi o altre alterazioni ed, in generale, in una maniera che rechi risultati benefici sulle loro caratteristiche organolettiche e sulla loro capacità di conservare

* Lingua processuale: il greco.

le proprietà di inalterabilità nel corso del loro deposito o della loro trasformazione.

2. A seconda della loro azione e della specifica finalità della loro utilizzazione, si distinguono le seguenti categorie di additivi: a) agenti conservativi, b) antiossidanti, c) emulsionanti, stabilizzanti e gelificanti, d) acidi e basi, e) agenti di miglioramento delle farine, f) coloranti, g) altri additivi.

(...)

4. L'aggiunta, ad una derrata, di uno tra gli additivi citati in questo capitolo e che non sono oggetto di esplicita menzione negli articoli di questo codice in merito a detta derrata, può essere autorizzata esclusivamente ed unicamente in seguito all'approvazione da parte del Consiglio superiore della chimica, in mancanza della quale essa è considerata una pratica pericolosa per la salute pubblica e in quanto tale perseguita ».

Infine, l'art. 83 dello stesso codice definiva il formaggio come:

« 1. (...) il prodotto ottenuto dal latte, dal latte parzialmente scremato, dalla panna o dalla loro miscela, attraverso affinatura della cagliata sgocciolata nella proporzione desiderata e risultante dall'azione del caglio o di altri enzimi attivi (o a causa dell'acidificazione) ed a cui non è stato aggiunto nulla, se non sale da cucina, sorbato di sodio, in quanto agente conservatore e in ragione dello 0,2% massimo, nonché alcune sostanze specificamente previste dal processo di fabbricazione di ogni tipo di formaggio quali:

a) le seguenti materie coloranti innocue: zafferano, curcuma, carotene, Rocou o Annato;

b) le colture di batteri o di muffe proprie di ciascun tipo, che conferiscono ai formaggi le loro caratteristiche organolettiche specifiche;

c) la clorofilla, unica sostanza di cui è autorizzata l'aggiunta al latte di vacca destinato alla produzione di formaggi ».

La decisione n. 3000/1970 è stata sostituita con la decisione del Consiglio superiore della chimica n. 1100/1987 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, B, 788, del 31.12.1987). Quest'ultima decisione contiene norme analoghe a quelle di cui alla decisione n. 3000/1970.

In seguito, l'art. 83 della decisione n. 1100/1987 è stato modificato con la decisione del Consiglio superiore della chimica n. 2109/1988 (*Gazzetta ufficiale della Re-*

pubblica ellenica B, 892, del 13.12.1988). Detta norma così recita:

« *Prodotti caseari*

A. Formaggi

1. Formaggi ottenuti dal latte per affinatura

1.1. Definizione

Si intende per detti formaggi i prodotti ottenuti per affinatura del caglio sgocciolato, nella proporzione desiderata, ed elaborati per mezzo del caglio o di altri enzimi che agiscono sul latte (fresco o pastorizzato, di vacca, di pecora o di capra, di bufala e dalla loro miscela) e sul latte parzialmente scremato o ancora su una miscela di questi, o/e su una miscela di questi ultimi con la panna (crema).

Nota: la presenza di nitrati e di nitriti è giustificata e consentita solo in quanto sostanze naturali e nei seguenti limiti:

— nitrato di sodio e di potassio (E 251, E 252)	10 mg/kg (espresso in ioni nitrici)
— nitrito di sodio e di potassio (E 249, E 250)	2 mg/kg (espresso in ioni nitrici)

Decisione del Consiglio superiore della chimica n. 1853/1986, *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* 319/B, del 24/6/1987) ».

Da dette disposizioni emerge che l'importazione e l'immissione in commercio di formaggi che necessitano l'aggiunta di nitrati in Grecia è vietata. Tuttavia, nonostante detto divieto, l'importazione è stata tollerata fino al maggio 1986. Dopo questa data, i formaggi provenienti da altri Stati membri sono stati sottoposti a controlli sanitari destinati ad individuare l'eventuale presenza di nitrati. Detti controlli hanno comportato l'immobilizzazione di un certo numero di camion alle frontiere. L'importazione dei formaggi era vietata, nel caso in cui le analisi rivelassero una qualsivoglia quantità di nitrati, anche se si trattava solamente di residui naturali. La Commissione ha pertanto invitato il governo ellenico a fornirle alcuni chiarimenti.

Il 28 luglio 1986, quest'ultimo faceva sapere alla Commissione che la normativa nazionale vieta l'impiego di nitrati per la ragione che essi sono cancerogeni. Peraltro, indicava che per quanto riguardava carichi recentemente giunti in Grecia, i formaggi erano stati collocati in depositi frigoriferi, fino a quando la questione fosse stata risolta dai ministeri competenti.

Il 20 agosto 1986, la Commissione inviava al governo ellenico una lettera d'intimazione. La Commissione riteneva che i controlli sistematici effettuati sui formaggi contenenti naturalmente nitrati ed il blocco dei camion costituivano misure equivalenti ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del Trattato e non giustificata dall'art. 36. Vice-

versa, per i formaggi a cui erano stati aggiunti nitrati, la Commissione invitava il governo ellenico a dimostrare, considerate le abitudini alimentari nazionali e i risultati dei lavori di ricerca scientifica condotti a livello internazionale, che la sostanza vietata, pur rispondendo ad una necessità tecnologica presentava un rischio per la salute delle persone.

Il 22 settembre 1986, il governo rispondeva di non avere intrapreso un'azione intesa a ostacolare la libera circolazione dei prodotti de quibus. Esso riconosceva tuttavia che alcuni camion erano stati ritardati a causa di controlli, effettuati per scoprire la presenza di nitrati nei formaggi. A parere del governo ellenico, era opportuno distinguere fra formaggi contenenti naturalmente nitrati e quelli a cui queste sostanze erano invece state aggiunte. I primi avrebbero potuto essere importati nella misura in cui il loro tenore in nitrati non superasse quello consentito per la produzione nazionale. Viceversa, i secondi non avrebbero potuto essere importati per ragioni di salute pubblica. Il governo ellenico osservava infatti che esiste un collegamento tra l'assunzione dei nitrati e l'insorgere del cancro allo stomaco.

Il 10 giugno 1988, il governo ellenico trasmetteva alla Commissione uno schema indicante che, in Grecia, l'assunzione quotidiana media di nitrati è di 1 720,23 mg. Esso faceva tuttavia osservare che questa cifra non poteva essere determinata con esattezza, in quanto non esistevano dati analitici relativi al tenore di tutte le derrate alimentari, né al consumo dei prodotti de quibus.

Il 25 ottobre 1988, la Commissione emetteva un parere motivato in cui ritirava la censura relativa al divieto di commercializzare formaggi contenenti residui naturali di nitrati, per la ragione che per detti prodotti era stata concessa una tolleranza con la decisione n. 1853/1986 del Consiglio superiore della chimica (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* B, 319, del 24.6.1987). Viceversa, essa manteneva la censura relativa al divieto d'importazione, applicata ai formaggi a cui erano stati aggiunti nitrati in corso di fabbricazione. Detto divieto avrebbe infatti costituito una misura equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del Trattato e non giustificata dall'art. 36 del Trattato stesso. In assenza di qualsiasi misura efficace, per ridurre l'assunzione di nitrati, in particolare quelli contenuti nelle verdure, detto divieto avrebbe configurato anche una discriminazione arbitraria, vietata dalla seconda frase dell'art. 36.

Il 10 gennaio 1989, il governo ellenico indicava che la decisione sopra citata n. 1853/1986, fissava a 10 mg/kg la tolleranza in nitrati considerati residui naturali per tutte le categorie di formaggio. In realtà, questo tenore sarebbe di 15 mg/kg, in quanto in Consiglio superiore della chimica avrebbe accordato, in casi isolati, permessi di circolazione per detti prodotti. Dal momento che sarebbe stato impossibile determinare l'origine dei nitrati, non esisterebbe alcun ostacolo all'importazione dei formaggi con un basso tenore di nitrati.

Peraltro, il governo ellenico ricordava che il divieto di aggiungere nitrati risponde ad un'esigenza di tutela di salute pubblica, in quanto dette sostanze si trasformerebbero in nitriti e quindi in nitrosammine cancerogene. In una risposta ad una interrogazione parlamentare, la Commissione avrebbe pe-

raltro riconosciuto questa situazione, in quanto ha fatto redigere un rapporto relativo all'utilizzazione di questo additivo.

La Commissione conservava la sua posizione ed ha introdotto il ricorso.

II — Procedimento

Il ricorso della Commissione è stato registrato alla cancelleria della Corte il 21 settembre 1989.

Il procedimento si è svolto regolarmente. La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di dare inizio alla fase orale del procedimento senza procedere ad istruzione. Essa tuttavia ha deciso di sottoporre al governo ellenico un quesito. La risposta a detto quesito si trova al punto IV di questa relazione d'udienza.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che, vietando l'importazione di formaggi legalmente prodotti e messi in commercio in altri Stati membri con aggiunta di nitrato nel processo di fabbricazione entro i limiti ammessi dagli ambienti scientifici internazionali (50 mg/kg), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 30 del Trattato CEE;

— condannare la Repubblica ellenica alle spese di giudizio.

Il *governo ellenico* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Argomenti delle parti

La *Commissione* sottolinea che la normativa controversa tollera un tenore di 10 mg/kg di nitrati, in quanto residui naturali. A tal proposito, essa formula tre osservazioni. In primo luogo, detta tolleranza non eliminerebbe l'ostacolo agli scambi rilevato dalla Commissione. In secondo luogo, il governo ellenico non potrebbe considerare che, nella prassi, la tolleranza sia portata a 15 mg/kg, mentre questa invece è stabilita entro 10 mg/kg. In terzo luogo, la tolleranza si applica esclusivamente ai nitrati residui e non ai nitrati aggiunti. Orbene, se è vero che è impossibile distinguerli al momento dell'analisi, sarebbe tuttavia possibile determinarne l'origine. Da un lato, l'aggiunta di nitrati nel formaggio dev'essere indicata sull'etichetta, ai sensi dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione di prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU L 33, pag. 1). D'altro lato, detta aggiunta potrebbe essere controllata da una richiesta d'informazione al fabbricante, o da verifiche effettuate presso il centro di produzione da parte delle autorità nazionali.

La Commissione indica che dalla giurisprudenza della Corte emerge che gli Stati membri possono autorizzare, sul loro territorio, con un atto di portata generale, l'utilizzazione di determinati additivi, sia per tutti i prodotti, sia per alcuni fra di loro soltanto, sia per determinati impieghi.

L'impiego di un additivo dovrebbe essere autorizzato, tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale e delle abitudini alimentari nello Stato membro in cui essi vengono importati, se esso risponde ad una reale necessità di ordine tecnologico e se questo additivo non presenta pericolo per la salute pubblica.

Per quanto riguarda la necessità tecnologica, l'aggiunta di nitrati si giustificherebbe con la necessità di inibire determinati organismi anaerobici, che provocano la formazione di gas e di odori sgradevoli. Inoltre, il governo ellenico riconoscerebbe implicitamente che i metodi sostitutivi a cui esso si riferisce, vale a dire l'utilizzazione di lisozimi e la battofugazione non configurano un rimedio efficace come quello dei nitrati al problema del gonfiamento tardivo dei formaggi.

Per quanto riguarda la salute pubblica, la Commissione sostiene che in Grecia l'assunzione di nitrati sarebbe lungi dal raggiungere la dose giornaliera consentita (300 mg/giorno) fissata dalla FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura). In proposito, essa si fonda su una relazione del Consiglio superiore della sanità italiano, del novembre 1980, che valuta l'ingestione di nitrati a 245 mg/giorno in Italia, paese che ha abitudini di consumo e clima analoghi a quelli della Grecia. In qualsivoglia ipotesi, il consumo di formaggio contenente nitrati comporterebbe un aumento minimo (meno dell'1%) dell'assunzione giornaliera di questo additivo.

Le autorità elleniche hanno valutato in 1 720,23 mg/kg l'ingestione giornaliera media di nitrati. Quattro ragioni dimostrerebbero che questa cifra non è fondata su dati reali e scientifici. Innanzitutto, il governo ellenico riconoscerebbe di non disporre di dati analitici né sul tenore di nitrati di tutte le derrate alimentari che esso repertoria né sul loro consumo. In secondo luogo, le statistiche su cui esso si fonda riguarderebbero le vendite totali dei prodotti destinati al consumo, diviso il numero degli abitanti e non invece il consumo reale. In terzo luogo, il tenore di nitrati considerato per ciascuna derrata repertoriata non sarebbe una media reale, ma fornirebbe valori massimi fondati sul limite stabilito dalla disciplina nazionale relativa ai prodotti de quibus. Infine, in quarto luogo, il tenore medio stimato dei nitrati nelle verdure (2 500 mg/kg) sarebbe troppo esagerato.

Tenuto conto di queste considerazioni, il divieto d'importare configurerebbe un ostacolo agli scambi totalmente sproporzionato ed ingiustificato rispetto all'art. 36 del Trattato. In assenza di qualsivoglia provvedimento efficace, inteso a ridurre l'assunzione naturale dei nitrati, in particolare quelli contenuti nelle verdure per la produzione delle quali sono stati utilizzati concimi, detto divieto configurerebbe anche una discriminazione vietata dalla seconda frase dell'art. 36.

Il *governo ellenico* espone che la decisione del Consiglio superiore della chimica n. 1853/1985 autorizza la presenza di nitrati residui in ragione di 10 mg/kg. Tuttavia, dal momento che l'analisi non consentirebbe di determinare l'origine della sostanza, la tolleranza riguarderebbe anche i nitrati aggiunti. Questo limite sarebbe, in pratica, di 15 mg/kg. In proposito, il governo ellenico rileva che la Commissione non intende sopprimere totalmente qualsivoglia disciplina in merito ad un tenore massimo di nitrati nei formaggi, dal momento che essa ammette il limite di 50 mg/kg riconosciuto dalla normativa di svariati Stati membri. Ciò avverrebbe solamente nella misura in cui il limite fissato da uno Stato comporterebbe ostacoli all'importazione in modo tale da essere vietata ai sensi del diritto comunitario. Orbene, così non si verifica nel caso di specie, dal momento che il limite previsto dalla normativa ellenica consentirebbe l'importazione della maggior parte dei formaggi.

L'aggiunta di nitrati non sarebbe giustificata da una necessità tecnologica. Infatti, esisterebbero altre sostanze innocue ed altri metodi che consentirebbero di ottenere lo stesso risultato. Da un lato, l'impiego di lisozimi, o in determinati casi, l'impiego contestuale di lisozimi e di una piccola quantità di nitrati, consentirebbero di evitare il fenomeno del gonfiamento tardivo dei formaggi. D'altro lato, il processo di battofugazione sopprimerebbe fino al 90% delle spore contenute nel latte.

La normativa controversa sarebbe motivata da considerazioni tratte dalla tutela della salute. In proposito, il governo ellenico rileva che il carattere nocivo dei nitrati non è contestato dagli enti scientifici né dall'organizzazione mondiale della sanità. Tre elementi confermerebbero questa impostazione. Innanzitutto, l'assenza di armonizzazione delle normative in materia dimostrerebbe la cautela del legislatore comunitario. In secondo luogo, il Consiglio avrebbe recentemente rinviato il problema dinanzi al Comitato scientifico dell'alimentazione umana. Infine, si ammetterebbe che i nitrati sono responsabili della formazione di nitrosammine cancerogene. In generale, sarebbe contrario alla ratio del Trattato obbligare gli Stati che vietano di impiegare un additivo ad armonizzare la loro normativa con quella degli Stati che hanno adottato una posizione più possibilista per quanto riguarda la tutela della salute.

Per quanto riguarda le quantità di nitrati assunte, la Repubblica ellenica ritiene che la Commissione non abbia tenuto sufficientemente conto della realtà greca. La dose giornaliera consentita, di 300 mg, sarebbe superata a causa della presenza di nitrati nella verdura, nella carne e nell'acqua. La cifra di 1 720,23 mg di nitrati non sarebbe affatto sopravvalutata. Innanzitutto, essa sarebbe fondata su dati dell'Eurostat, utilizzati dai servizi della Comunità. In secondo luogo, le cifre fornite dal ministero dell'Agricoltura greco all'Eurostat terrebbero conto delle quantità perdute nel corso della commercializzazione. Infine, la valutazione non sarebbe calcolata su valori massimi, in quanto si riconoscerebbe che alcune verdure, come la barbabietola, il sedano o il melone hanno un tenore di nitrati sensibilmente superiore a quello rilevato nelle verdure in generale.

Infine, a livello comunitario non esisterebbe una normativa coerente ed esauriente in ma-

teria di nitrati. In una situazione analoga e nella misura in cui emergono delle incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica, spetterebbe agli Stati membri decidere il livello a cui essi intendono assicurare la tutela della salute. Le autorità nazionali potrebbero pertanto adottare varie misure preventive di tutela della salute pubblica, a seconda delle abitudini alimentari della popolazione, a condizione di rispettare il principio di proporzionalità su cui si fonda l'ultima parte dell'art. 36 del Trattato. La normativa controversa rispetterebbe detto principio, in quanto essa non conforterebbe un divieto generale di utilizzare i nitrati, ma si limiterebbe a quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo della tutela della salute.

IV — Risposta al quesito proposto dalla Corte

La Corte ha chiesto al governo ellenico di indicarle i provvedimenti da esso adottati, al fine di limitare il consumo giornaliero di nitrato, che esso stima di 1 720,23 mg.

Il governo ellenico ha risposto che è stato adottato un programma per la riduzione della dose di nitrato presente nei concimi utilizzati per l'agricoltura; questa dose è, a suo parere, responsabile della cifra elevata citata dalla Corte. Esso ha fatto osservare, a tal proposito, che la Grecia utilizza già, nei concimi, un quantitativo d'azoto nettamente inferiore a quello impiegato in molti altri Stati membri.

Il governo ellenico ha peraltro menzionato un programma relativo alla concimazione della coltura ed alla creazione di laboratori regionali destinati a fornire agli agricoltori consulenza su alcune materie, in particolare sulla citata concimazione e sull'utilizzazione dei concimi.

R. Joliet
giudice relatore