SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
13 dicembre 1990 *

Nel procedimento C-42/90,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal de grande instance di Marsiglia nella causa penale dinanzi ad esso pendente contro

Jean-Claude Bellon,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, 64/54/CEE, 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), integrata ed emendata con direttive del Consiglio 27 giugno 1967, 67/427/CEE (GU 148, pag. 1), 30 marzo 1971, 71/160/CEE (GU L 87, pag. 12), e 17 dicembre 1973, 74/62/CEE (GU 1974, L 38, pag. 29), nonché degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente di sezione, Sir Gordon Slynn e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

* Lingua processuale: il francese.

— per il sig. Bellon, dall'avv. M. Grisoli, del foro di Marsiglia,

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra Blanca Rodríguez Galindo, membro del servizio giuridico, assistita dal sig. Hervé Lehman, funzionario francese messo a disposizione del servizio giuridico della Commissione, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. Bellon, del governo francese, rappresentato dal sig. G. de Bergues, vicesegretario principale presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e della Commissione, all'udienza del 23 ottobre 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 20 novembre 1987, pervenuta in cancelleria il 15 febbraio 1990, il Tribunal de grande instance di Marsiglia ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, 64/54/CEE, 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), nonché degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

2 La questione è sorta nell'ambito di un procedimento penale intentato nei confronti dell'amministratore della Sarl Bellon Import, il sig. Jean-Claude Bellon. Questi aveva importato dall'Italia e posto in vendita in Francia prodotti di pasticceria italiani con la denominazione di « Panettone » e contenenti acido sorbico, conservante autorizzato dalla normativa italiana.

3 Dagli atti di causa risulta che la vigente normativa francese (decreto 15 aprile 1912, JORF 29 giugno 1912) vieta l'uso, nelle derrate alimentari, di qualsiasi additivo senza previa autorizzazione espressa, concessa con decreto interministeriale. Una circolare 8 agosto 1980 (JORF 25 settembre 1980) disciplina il contenuto delle domande di autorizzazione, da cui deve risultare l'interesse della sostanza per gli utilizzatori e i consumatori nonché la sua innocuità in un uso normale.

4 Il Tribunal de grande instance di Marsiglia, dinanzi al quale è stata esercitata l'azione penale, ha disposto la sospensione del procedimento fintantoché la Corte non si sia pronunciata sulla seguente questione pregiudiziale:

« Se sia compatibile con il diritto comunitario il divieto di importare in Francia un prodotto alimentare legalmente fabbricato e posto in commercio in un [altro] Stato membro perché contenente acido sorbico, conservante ammesso dalla direttiva 5 novembre 1963, 64/54/CEE, integrata ed emendata con direttive 27 giugno 1967, 67/427/CEE, 30 marzo 1971, 71/160/CEE, e 17 dicembre 1973, 74/62/CEE, il cui uso è tuttavia consentito dalla normativa francese soltanto per taluni prodotti tassativamente elencati, senza che sia invocata alcuna esigenza imperativa per giustificare tale limitazione ».

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6 Deve rilevarsi anzitutto che sebbene non spetti alla Corte, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, pronunciarsi sulla compatibilità di una disciplina nazionale con il Trattato, essa è invece competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione derivanti dal diritto comunitario che possano metterlo in grado di valutare detta compatibilità per dirimere la controversia sottopostagli.

7 Si deve pertanto intendere la questione pregiudiziale come volta ad accertare se gli artt. 30 e 36 del Trattato vadano interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro, applicando una normativa nazionale sulla repressione delle frodi e delle adulterazioni nella vendita di derrate alimentari, vieti la distribuzione nel proprio territorio di un prodotto legalmente fabbricato in un altro Stato membro e contenente acido sorbico, sostanza conservante il cui impiego è autorizzato dalla citata direttiva 64/54/CEE.

8 Si deve rilevare anzitutto che ai sensi del più volte emendato art. 1 della detta direttiva gli Stati membri possono autorizzare, per la protezione degli alimenti contro le alterazioni provocate da microrganismi, soltanto i conservanti elencati nel suo allegato, tra i quali è ricompreso l'acido sorbico.

9 Risulta dai « considerando » che la direttiva costituisce solo una prima fase del ravvicinamento delle normative nazionali in materia, fase nella quale gli Stati membri non sono pertanto tenuti ad autorizzare l'uso di tutte le sostanze menzionate nell'allegato della direttiva. La discrezionalità loro concessa nel fissare norme sull'aggiunta di conservanti negli alimenti può tuttavia estrinsecarsi solo nel rispetto di due condizioni, che non venga autorizzato alcun conservante non figurante nell'elenco allegato alla direttiva e che non sia totalmente vietato l'uso di un conservante figurante in detto elenco, eccettuate le particolari ipotesi in cui, trattandosi di alimenti prodotti e consumati nel loro stesso territorio, manchi qualsiasi necessità tecnologica (v. sentenze 12 giugno 1980, Grunert, causa 88/79, Racc. pag. 1827, e 5 febbraio 1981, Kugelmann, causa 108/80, Racc. pag. 433).

10 Trattandosi, nel caso in esame, di prodotti importati da un altro Stato membro nel quale sono legalmente fabbricati e posti in commercio, si deve riconoscere che

l'applicazione di una disciplina nazionale come quella su cui verte la causa principale ostacola gli scambi intracomunitari e costituisce quindi, in linea di principio, una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Tuttavia, in presenza di un'armonizzazione comunitaria parziale nel settore considerato, occorre esaminare se una siffatta misura possa essere giustificata da motivi di tutela della salute delle persone ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

11 Occorre richiamare una costante giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 14 luglio 1983, Sandoz, causa 174/82, Racc. pag. 2445), secondo cui tutte le volte che sussistono incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica spetta agli Stati membri, in mancanza di un'armonizzazione completa, decidere il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità.

12 Dalla giurisprudenza della Corte (segnatamente dalle sentenze 14 luglio 1983, Sandoz, citata, 10 dicembre 1985, Motte, causa 247/84, Racc. pag. 3887, 6 maggio 1986, Muller, causa 304/84, Racc. pag. 1511, e 12 marzo 1987, Commissione/Germania, causa 178/84, Racc. pag. 1227) risulta altresì che in tali casi il diritto comunitario non impedisce agli Stati membri di adottare una normativa che subordini l'uso di additivi a previa autorizzazione concessa con un atto di portata generale per determinati additivi, vuoi per tutti i prodotti, vuoi per taluni di essi soltanto, vuoi per particolari usi. Una normativa di questo tipo risponde ad un legittimo obiettivo di politica sanitaria, che è quello di limitare il consumo incontrollato di additivi alimentari.

13 L'applicazione alle merci importate dei divieti di smercio dei prodotti contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di produzione, ma vietati nello Stato membro di importazione, può tuttavia essere ammessa solo nel caso in cui sia conforme alle esigenze dell'art. 36 del Trattato, nell'interpretazione datane dalla Corte.

14 Va ricordato, in primo luogo, che nelle citate sentenze Sandoz, causa 174/82, Motte, causa 247/84, Muller, causa 304/84, e Commissione/Germania, causa 178/84, la Corte ha dedotto dal principio di proporzionalità, su cui si basa l'ultimo

inciso dell'art. 36 del Trattato, che i divieti di mettere in vendita prodotti contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di produzione, ma vietati nello Stato membro d'importazione, devono essere limitati allo stretto necessario per garantire la tutela della sanità pubblica. La Corte ne ha pure desunto che l'uso di un determinato additivo, ammesso in un altro Stato membro, dev'essere autorizzato se si tratta di un prodotto importato da tale Stato membro, qualora — tenuto conto, da un lato, dei risultati della ricerca scientifica internazionale e, in particolar modo, dei lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, della commissione del *Codex alimentarius* della FAO e dell'Organizzazione mondiale della sanità e, dall'altro, delle abitudini alimentari esistenti nello Stato membro di importazione — tale additivo non sia pericoloso per la sanità pubblica e risponda ad un'esigenza reale, segnatamente di ordine tecnico.

15 Va ricordato, in secondo luogo, che, come rilevato dalla Corte nelle sentenze Muller, causa 304/84, e Commissione/Germania, causa 178/84, il principio di proporzionalità esige del pari che gli operatori economici siano messi in grado di chiedere, mediante una procedura di facile accesso e di ragionevole durata, che l'uso di determinati additivi sia autorizzato con un atto di portata generale.

16 Si deve precisare che l'ingiustificata mancanza di autorizzazione deve poter essere impugnata dagli operatori economici mediante ricorso giurisdizionale. Ferma restando la facoltà loro attribuita di domandare agli operatori economici i dati di cui dispongono e che possono risultare utili per la valutazione dei fatti, spetta alle autorità nazionali competenti dello Stato membro di importazione, come già deciso nelle citate sentenze Muller e Commissione/Germania, il dimostrare che il divieto è giustificato da esigenze di tutela della salute della propria popolazione.

17 La questione pregiudiziale va pertanto risolta dichiarando che gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro vieti la messa in commercio di un prodotto alimentare, importato da un altro Stato membro nel quale è legalmente prodotto e distribuito, contenente una delle sostanze elencate nell'allegato della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, 64/54/CEE, purché nello Stato membro di importazione il procedimento per ottenere l'autorizzazione allo smercio del prodotto sia facilmente accessibile agli operatori economici e possa essere concluso entro termini ragionevoli, qualora l'uso dell'additivo risponda ad un'esigenza reale, segnatamente di ordine tecnico, e non

presenti alcun rischio per la salute pubblica. Spetta alle autorità nazionali competenti dimostrare caso per caso, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare efficacemente gli interessi di cui all'art. 36 del Trattato.

Sulle spese

18 Le spese sostenute dal governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunal de grande instance di Marsiglia, con ordinanza 20 novembre 1987, dichiara:

Gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro vieti la messa in commercio di un prodotto alimentare, importato da un altro Stato membro nel quale è legalmente prodotto e distribuito, contenente una delle sostanze elencate nell'allegato della direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, 64/54/CEE, purché nello Stato membro di importazione il procedimento per ottenere l'autorizzazione allo smercio del prodotto sia facilmente accessibile agli operatori economici e possa essere concluso entro termini ragionevoli, qualora l'uso dell'additivo risponda ad un'esigenza reale, segnatamente di ordine tecnico, e non presenti alcun rischio per la salute pubblica. Spetta alle autorità nazionali competenti dimostrare caso per caso, alla luce delle abitudini alimentari

nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare efficacemente gli interessi di cui all'art. 36 del Trattato.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Prima Sezione

G.C. Rodríguez Iglesias