Nel procedimento 53/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Gerechtshof (corte di appello) di Amsterdam, nella causa dinanzi ad essa pendente fra

OFFICIER VAN JUSTITIE

e

KONINKLIJKE KAASFABRIEK EYSSEN BV

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni del trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità,

LA CORTE (Prima Sezione),

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

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

Con atto 22 dicembre 1977, la Koninklijke Kaasfabriek BV (in prosieguo chiamata: Eyssen) veniva citata a comparire dinanzi all'Economische Politierechter (giudice in materia economica) di Alkmaar con l'imputazione di aver tenuto scorte di formaggio per tartine e di formaggio senza crosta destinati al commercio ed all'alimentazione umana, cui era stata aggiunta della nisina, una sostanza la cui aggiunta non è autorizzata dalle leggi olandesi.

La nisina è un antibiotico costituito da derterminate specie di batteri lattici che si trova naturalmente in percentuale variabile nella maggior parte dei formaggi, e che ha la proprietà di frenare il processo di deterioramento del formaggio provocato dalla presenza di batteri butirrici. L'aggiunta di nisina può avere, a quanto pare, molta importanza per la conservazione dei formaggi, soprattutto per determinate varietà, quale il formaggio fuso, che avrebbero tendenza a deteriorarsi più rapidamente di altri.

Le norme olandesi in fatto di additivi traggono fondamento dalla «Warenwet» (legge sulle merci) del 1935 la quale autorizza la Corona ad adottare mediante decreto delle «algemene maatregelen van bestuur» (provvedimenti amministrativi generali) nell'interesse della sanità pubblica o per la tutela del commercio. In forza di questa delega del potere legislativo, la Corona adottava l'11 luglio 1949 un decreto (chiamato «Algemeen Besluit») contenente norme generali per tutti gli elementi e per tutte le bevande. A norma dell'art. 10 bis, n. 1, di questo decreto, gli antibiotici possono essere aggiunti alle bevande ed agli alimenti solo previa autorizzazione del ministro. Un'autorizzazione del genere non è mai stata data per la nisina. In mancanza di autorizzazione di portata generale, l'uso di un additivo può essere consentito dai decreti, adottati anch'essi in forza della «Warenwet», che riguardano determinati alimenti o determinate bevande. Per quanto concerne il formaggio fuso, vi sono due decreti: il «Kaasbesluit» (decreto sul formaggio in generale) o lo «Smeltkaasbesluit» (decreto sul formaggio fuso). Il secondo vieta qualsiasi additivo per il formaggio fuso, eccettuate le sostanze che esso stesso autorizza o quelle di cui il «Kaasbesluit» autorizza l'aggiunta per il formaggio in generale. L'aggiunta di nisina non è autorizzata dallo «Smeltkaasbesluit» né dal «Kaasbesluit».

Nuovi progetti di «Kaasbesluit» e di «Smeltkaasbesluit» che limitano la presenza naturale di nisina fino ad una determinata concentrazione sono in preparazione, ma non hanno ancora superato le prime fasi dell'iter legislativo.

Esiste infine la possibilità di deroga generale alle norme di cui sopra. Le merci destinate all'esportazione sono esenti, a norma di regolamento, dal divieto di aggiungere nisina. Questa deroga non vale per le merci destinate al mercato interno. L'aggiunta di nisina a queste merci è quindi vietata e considerata come una trasgressione della legge sui reati economici.

Con provvedimento 30 gennaio 1978, l'Economische Politierechter rinviava la causa dinanzi alla Meervoudige Economische Kamer (sezione economica) dell'arrondissementsrechtbank (tribunale) di Alkmaar. Questo assolveva la Eyssen, motivando che le quantità limitate di nisina usate dall'imputata non mettevano affatto in pericolo la sanità pubblica e che il divieto di usare la nisina nei Paesi Bassi era una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi degli artt. 30 e 34 del Trattato CEE, dato che l'aggiunta di tale sostanza ai formaggi è autorizzata in altri Stati membri.

L'Officier van justitie (pubblico ministero) presso il Tribunale di Alkmaar interponeva appello contro questa sentenza dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam il quale, con sentenza 13 dicembre 1979, decideva di chiedere alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

«Qualora:

un produttore olandese fabbrichi formaggio fuso tanto per il proprio mercato nazionale quanto per l'esportazione in altri paesi CEE,

egli aggiunga al formaggio fuso di propria produzione un antibiotico, chiamato nisina, allo scopo di facilitarne la conservazione,

la nisina vada considerata come una sostanza, non in via assoluta bensì in via relativa, (poco) dannosa per la salute delle persone,

il produttore aggiunga al formaggio fuso della nisina in una quantità inferiore a quella considerata ammissibile in una raccomandazione del settembre 1976 del comitato di esperti governativi della FAO/OMS,

mentre un'aggiunta del genere è ammessa in un certo numero di paesi CEE, ma non lo è in altri, mentre inoltre la direttiva del Consiglio CEE 5 novembre 1963, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sui conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana (GU 27 gennaio 1964) lascia liberi gli Stati membri di autorizzare o di vietare l'aggiunta di nisina;

se le norme contenute nel Trattato CEE circa la libera circolazione delle merci nella Comunità, nonostante quanto stabilisce l'art. 36 del Trattato circa i divieti giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, vadano interpretate nel senso che una norma come quella di cui all'art. 8, lett. h), del decreto sul formaggio fuso — che vieta la presenza in detto formaggio di altre aggiunte, fra cui la nisina, che non siano quelle autorizzate dalla norma stessa o per le quali è stata concessa l'autorizzazione — è con esse incompatibile del tutto, o almeno per quanto riguarda il divieto di aggiungere nisina al formaggio fuso, divieto che vale tanto per il formaggio preparato nei Paesi Bassi quanto per quello ivi importato;

e se, ai fini della risoluzione di tale questione, abbia rilievo il fatto che, per quanto riguarda l'aggiunta di nisina al formaggio fuso, detta autorizzazione viene concessa unicamente per il formaggio manifestamente destinato all'esportazione».

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 7 febbraio 1980.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE, osservazioni scritte sono state depositate dal Governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. F. Italianer, segretario generale presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, dal Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. Seidel, consigliere presso il Ministero federale dell'economia, e J. Sedemund, avvocato, in qualità di agenti, e dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai membri del suo ufficio legale, sigg. P. Kuyper, in qualità di agente, e P. Oliver, in qualità di assistente.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza 2 luglio 1980, la Corte, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2 del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa alla Prima Sezione.

II — Osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE

Il *Governo dei Paesi Bassi* osserva anzitutto che, benché non si possa esigere una garanzia assoluta d'innocuità di una sostanza, il che si risolverebbe in pratica nel vietare qualsiasi aggiunta, deve cionondimeno esistere una ragionevole certezza che gli additivi da usare non abbiano effetti nefasti per la sanità pubblica.

Solo raramente, per non dire mai, si può parlare in termini assoluti di nocività o d'innocuità di una sostanza: in primo luogo, vi sono incertezze scientifiche circa la nocività di un prodotto determinato; in secondo luogo, non si deve dimenticare che sostanze relativamente inoffensive per natura possono avere conseguenze dannose per la salute se usate in forti dosi. Queste ragioni hanno indotto le autorità olandesi a seguire una politica restrittiva per quanto riguarda le aggiunte (di qualsiasi genere) alle derrate alimentari.

Dopo aver esposto, per sommi capi, le leggi in cui questa politica si è concretata, il Governo dei Paesi Bassi tratta la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte dalla Corte di appello di Amsterdam onde accertare se l'art. 8, lett. h), dello «Smeltkaasbesluit (Warenwet)» sia compatibile con gli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE.

Tenuto conto del caso concreto che ha dato origine a tale questione, si deve stabilire se il sopramenzionato art. 8 sia una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione e, nel contempo, se sia una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

Secondo il Governo dei Paesi Bassi, detta disposizione non ha effetti equivalenti a quelli di una restrizione quantitativa all'esportazione, giacché i prodotti destinati ad essere esportati sono esenti dallo «Smeltkaasbesluit» in forza di un provvedimento di esenzione del 19 agosto 1965, emendato da ultimo con provvedimento 14 maggio 1979. A parte ciò, dato che nessuno degli altri Stati membri prescrive l'aggiunta ai formaggi di sostanze non autorizzate nei Paesi Bassi, va del pari escluso qualsiasi effetto ostativo consistente nell'eventuale necessità di produrre separatamente le merci destinate all'esportazione.

La disposizione criticata può viceversa costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. Non si può infatti escludere l'eventualità che i produttori stranieri siano direttamente o indirettamente ostacolati per quanto riguarda l'importazione in quanto hanno bisogno di un'autorizzazione per smerciare i loro prodotti, cui sia stata aggiunta una determinata sostanza, sul mercato olandese.

Comunque, la disposizione di cui trattasi può essere giustificata, secondo il Governo dei Paesi Bassi, da uno degli interessi menzionati nell'art. 36 del Trattato CEE, in particolare, «da motivi . . . di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali».

La direttiva 64/54/CEE all'art. 6 consente espressamente agli Stati membri di autorizzare o no l'aggiunta di nisina alle derrate alimentari. Il «Conserveermiddelenbesluit (Warenwet)», cioè il decreto olandese che riguarda i conservanti, non menziona la nisina come conservante autorizzato. Le autorità olandesi hanno adottato questo atteggiamento per il

fatto che, secondo gli esperti, il corpo umano non può assorbire quotidianamente senza pericolo una quantità di nisina superiore a 33 000 unità internazionali [0,78 mg] per kg di peso e che si deve quindi curare che tale quantità non sia superata nel complesso degli alimenti consumati quotidianamente da una persona determinata.

Va poi ricordato che il legislatore olandese non è il solo ad avere adottato questa decisione, come dimostra il fatto che, ad esempio, nella Repubblica federale di Germania vige lo stesso divieto.

La disposizione non è stata adottata onde ostacolare gli scambi con la scusa della tutela della sanità pubblica, né implica una discriminazione arbitraria nei confronti delle persone di altri Stati membri, né a detrimento dei produttori o degli importatori fra loro o reciprocamente.

Una forma d'intervento meno radicale sarebbe inefficace. La normativa secondo la quale va considerato come autorizzato tutto ciò che non è espressamente vietato o limitato non sarebbe appropriata, data la continua messa a punto di nuovi additivi. Così pure sarebbe del tutto insufficiente la normativa che si limitasse ad esigere l'indicazione sull'imballaggio delle sostanze aggiunte.

Infine, il divieto non è assoluto, ma costituisce semplicemente la norma fondamentale di un sistema di autorizzazioni generali e particolari grazie al quale si può tener conto in modo flessibile delle esigenze dei produttori-importatori, quanto meno nella misura in cui la sanità pubblica lo consente. Nemmeno sotto questo aspetto la disposizione di cui è causa è quindi più restrittiva di quanto non esiga la sanità pubblica.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* ritiene che si debba risolvere la prima parte della questione sottoposta alla Corte nel senso che le normative nazionali del genere di quelle descritte nella sentenza di rinvio sono conciliabili con le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci per il fatto che rispondono alle esigenze della tutela sanitaria e dell'ordine pubblico e che non hanno lo scopo né l'effetto di favorire la produzione nazionale o quella del mercato interno dello Stato membro di cui trattasi, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri.

Esso ritiene infatti, in base a considerazioni generali riguardanti la politica sanitaria e la politica alimentare, che l'art. 36, 1° inciso, del Trattato CEE, deve valere pure nel caso in cui un additivo costituisce per la salute dei consumatori un pericolo solo potenziale.

Il prodotto di cui trattasi nella causa principale, cioè la nisina, fa parte di quelli che vengono chiamati i «food additives» (additivi alimentari). Orbene, si è osservato che il forte aumento simultaneo dell'uso di additivi alimentari implica rischi rilevanti per la salute dei consumatori. È infatti possibile che pure una sostanza la quale, di per sé considerata, non è chiaramente nociva per la salute, divenga pericolosa a causa degli effetti cumulativi o combinati in una miscela con altre sostanze e composti chimici. Non si deve poi dimenticare che questi rischi sono tanto più gravi in quanto l'«effetto combinato» non deriva solo dagli additivi e dalle sostanze estranee aggiunte a un prodotto di per sé considerato, bensì da tutti i composti e da tutte le sostanze chimiche estranee contenute nel complesso dei prodotti alimentari.

L'accertamento di rischi del genere ha portato, tanto sul piano nazionale quanto su quello internazionale, a normative che tendono a frenare l'uso degli additivi alimentari nell'interesse della prevenzione sanitaria. Queste normative non consentono, in generale, se non l'uso di additivi che siano necessari dal punto di vista tecnico e che non diano luogo ad inconvenienti per la salute. Tale principio, adottato del pari dalle organizzazioni delle Nazioni Unite che si occupano dell'alimentazione (FAO) e della salute (OMS), ha provocato in quasi tutti i paesi che abbiano norme molto elaborate in campo sanitario e alimentare l'istituzione di un sistema basato sul divieto generale di usare additivi, accompagnato da «elenchi positivi» in cui sono indicate le sostanze autorizzate a causa della loro necessità tecnica e della loro innocuità. Su questo sistema si basano tanto la normativa olandese di cui trattasi quanto le direttive comunitarie in fatto di additivi. Queste ultime danno agli Stati membri il potere di limitare maggiormente l'uso degli additivi ivi enumerati.

La direttiva 5 novembre 1963 riserva tuttavia agli Stati membri la decisione circa l'autorizzazione ad usare la nisina.

È vero che un documento comune della FAO e dell'OMS, menzionato dal giudice proponente, dichiara la nisina accettabile al di sotto di determinate quote massime. Questo documento si basa tuttavia su esperienze limitate e non fornisce quindi la prova dell'innocuità della nisina. Va inoltre ricordato che la quantità di additivo accettabile in un prodotto non può essere stabilita in modo assoluto. È evidente che la quantità tollerabile di un additivo aggiunto ad un prodotto dev'essere tanto minore quanto maggiore è il consumo del prodotto stesso. Paesi quali i Paesi Bassi e la Repubblica federale di Germania, in cui il consumo di formaggio è molto elevato, sono quindi tenuti ad adottare, per quanto riguarda l'uso della nisina, criteri di valutazione più severi di quelli adottati dai paesi in cui questo prodotto alimentare è consumato in minore quantità. Infine, l'uso della nisina non è necessario sul piano tecnico, in quanto è possibile produrre del formaggio fuso perfetto sotto il profilo microbiologico, senza l'aggiunta di nisina.

Dato quindi che la nisina non è necessaria e può essere nociva, la Repubblica federale di Germania ha continuato a vietarne l'uso.

Secondo il Governo federale, non è dubbio che i divieti di usare additivi, divieti contemplati tanto dal diritto nazionale quanto dal diritto comunitario, mirano esclusivamente a garantire la tutela della salute e della vita dei consumatori. Provvedimenti del genere non perseguono alcuno scopo economico; in particolare, essi non sono destinati a garantire un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato membro di cui trattasi, a detrimento della produzione o del commercio degli altri Stati membri, e soddisfano quindi le esigenze negative poste dall'art. 36, 2° inciso.

La «tutela della salute e della vita delle persone» prevale sulla libera circolazione delle merci. È chiaro che i criteri per definire questa nozione possono essere alquanto diversi da un paese all'altro e da un'epoca all'altra, in relazione allo sviluppo tecnico, al clima, alle abitudini alimentari, al grado di industrializzazione e

d'inquinamento dell'ambiente a questa connesso. Sotto questo aspetto, la nozione di cui sopra è analoga a quella di «ordine pubblico» la quale, come si desume dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, può essere definita molto liberamente dagli Stati membri a seconda delle loro esigenze nazionali.

L'opinione del Governo federale secondo cui la determinazione dei limiti entro i quali l'ordinamento giuridico nazionale garantisce la prevenzione sanitaria presuppone un adeguato margine discrezionale, è conforme alla giurisprudenza della Corte.

La Corte si limita infatti ad esigere che i provvedimenti nazionali adottati per l'esercizio dei poteri contemplati dall'art. 36 siano ragionevoli, intrinsecamente necessari e non costituiscano una discriminazione.

Orbene, il sistema su cui si basano le normative nazionali è in armonia con l'evoluzione internazionale del diritto nonché coi principi della normativa comunitaria in fatto di additivi alimentari. Esso è quindi giustificato e necessario ai sensi della giurisprudenza della Corte sull' art. 36.

Questo sistema è del resto conforme al principio di proporzionalità, dato che lo scopo di impedire l'uso di additivi superflui negli alimenti destinati agli esseri umani non può essere conseguito con provvedimenti meno restrittivi per gli scambi intracomunitari.

Infine, la mancanza di qualsiasi discriminazione nei confronti delle merci provenienti da altri Stati membri, nonché di qualsiasi restrizione dissimulata del commercio fra Stati membri, non dev'essere provata, dato che è espressamente ammessa nella sentenza di rinvio.

Per amore di completezza, il Governo federale rileva che, come si è visto, gli effetti restrittivi della normativa olandese per la libera circolazione delle merci, non superano «l'ambito degli effetti propri della normativa commerciale» e in particolare non sono «sproporzionati rispetto al risultato perseguito». Questa normativa non va quindi annoverata fra i provvedimenti che ostacolano il commercio intracomunitario descritti dalla direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50/CEE.

Infine il Governo federale ricorda che la lite da cui trae origine il presente procedimento presenta delle analogie sostanziali con quella che ha dato luogo al procedimento pregiudiziale n. 15/79, in cui il divieto di usare la carne equina per produrre salumi riguardava del pari, benché in senso più ampio, il problema della liceità di determinati ingredienti dei prodotti destinati all'alimentazione umana. Se si applicasse la motivazione della sentenza 15/79 alla lite attuale si constaterebbe che la normativa olandese la quale limita l'uso di additivi alimentari non ha lo scopo di restringere specificamente le correnti d'importazione e d'esportazione, bensì vale obiettivamente e senza distinzione e in particolare non mira a garantire un vantaggio particolare alla produzione nazionale a detrimento della produzione o del commercio degli altri Stati membri.

Anche per questi motivi, si deve concludere che detta normativa non è contrasto con le disposizioni del Trattato.

Quanto alla seconda parte della questione, è superfluo risolverla. Il Governo federale si limita a rilevare che il fatto che delle deroghe al divieto di usare la nisina possano essere concesse all'atto dell'esportazione non mette affatto in forse la compatibilità del divieto col diritto comunitario. Queste deroghe tendono del resto a consentire l'esportazione in paesi che hanno esigenze meno rigorose sul piano della politica sanitaria e non possono quindi che favorire gli scambi intracomunitari.

La *Commissione delle Comunità europee* espone anzitutto le leggi olandesi in materia di additivi ed esamina poi le norme comunitarie, in particolare l'art. 6 della direttiva 64/54/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri riguardanti i conservanti che possono essere usati nelle derrate destinate all'alimentazione umana, a norma del quale la direttiva fa salve le norme nazionali relative alla nisina, e l'art. 22 del regolamento n. 804/68, che reca organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, il quale conferma il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa o misure d'effetto equivalente fra gli Stati membri.

Dopo aver così esposto la situazione giuridica, la Commissione tratta del problema di quale sia la soluzione da darsi alla questione sollevata dal giudice proponente. Essa osserva che, dato che la nisina è autorizzata in vari Stati membri, il divieto, da parte di uno Stato membro, di usare questo prodotto implica una restrizione degli scambi commerciali fra gli Stati membri. Restrizioni del genere non sono tuttavia in contrasto col diritto comunitario qualora siano imposte da esigenze imperative, fra cui la tutela della sanità pubblica. Per determinare se un divieto d'uso sia necessario per la sanità pubblica, occorre anzitutto stabilire se la nisina sia nociva. Secondo la Commissione, la questione va tuttavia risolta dagli stessi giudici nazionali. L'onere della prova incombe in tal caso a chi sostiene che la restrizione sia giustificata da ragioni di tutela della sanità pubblica.

Tuttavia, anche se fosse provato che il provvedimento nazionale che vieta l'uso della nisina è in contrasto col Trattato CEE, la Eyssen non potrebbe cionondimeno invocare tale circostanza.

La Eyssen non è infatti lesa dalle restrizioni all'importazione, giacché non ne effettua (nè da restrizioni all'esportazione, dato che esiste una deroga generale per le merci destinate all'esportazione).

La Eyssen non potrebbe nemmeno invocare la «discriminazione alla rovescia», se il divieto di aggiungere nisina fosse considerato invalido per le sole merci importate, in quanto in contrasto col Trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte, questa discriminazione dipende infatti dalla disparità delle leggi degli Stati membri e può essere abolita solo mediante il ravvicinamento delle legislazioni ai sensi degli artt. 100 e 101 del Trattato.

La Commissione propone quindi di risolvere nel modo seguente la questione sollevata dal giudice nazionale:

«Il provvedimento nazionale che vieti l'aggiunta di nisina al formaggio fuso è in contrasto con l'art. 22 del regolamento n. 804/68 e con l'art. 30 del Trattato CEE qualora sia provato che la ni-

sina non è affatto pericolosa per la salute dell'uomo. Spetta al giudice nazionale pronunziarsi su questo punto. Un divieto del genere di quello di cui sopra non è tuttavia in contrasto col diritto comunitario e in particolare con gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE qualora sia limitato alla produzione nazionale destinata al mercato interno».

III — La fase orale

La Eyssen, rappresentata dall'avv. R. A. A. Duk, del foro dell'Aia, il Governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. A. Bos, in qualità di agente, assistito dal sig. Van Der Heyde, in qualità di perito, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentata dall'avv. J. Sedemund, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra L. Gross, in qualità di perito, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. P. J. Kuyper, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Kinch, in qualità di perito, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 16 ottobre 1980.

La Eyssen ha sostenuto in tale occasione che il divieto di aggiungere nisina al formaggio è incompatibile con l'art. 30 del Trattato CEE. Essa ha aggiunto che l'eccezione di cui all'art. 36 andrebbe applicato unicamente se il Governo olandese dimostrasse che la nisina, nella concentrazione accertata nel presente caso, costituisce un pericolo per la salute. Quest'eccezione non è tuttavia affatto pertinente nella presente causa, dato che il Governo olandese è disposto ad autorizzare l'aggiunta di nisina solo in caso di necessità tecnica, anche se fosse dimostrato che si tratta di un prodotto relativamente poco nocivo e che di conseguenza il divieto di cui trattasi è incontestabilmente in contrasto col Trattato.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 novembre 1980.

In diritto

1 Con sentenza 13 dicembre 1979, pervenuta alla Corte il 7 febbraio 1980, la Corte d'appello di Amsterdam, ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione delle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, in particolare degli artt. 30, 34 e 36.

2 La questione è stata sollevata nell'ambito di un processo promosso dalle autorità olandesi a carico di un fabbricante olandese il quale produce formaggio fuso tanto per la vendita sul mercato interno quanto per l'esportazione in altri Stati membri e imputato di aver tenuto, per rivenderle nel comune di

Alkmaar, determinate scorte di formaggio fuso destinato al commercio ed alla alimentazione umana, formaggio contenente un additivo, cioè la nisina, diverso da quelli autorizzati dalle vigenti leggi olandesi.

3 Dal fascicolo e dai dati emersi dalla discussione orale si desume che la nisina è un antibiotico formato da determinate specie di batteri lattici e naturalmente presente in quantità variabili nella maggior parte delle varietà di formaggio, antibiotico il quale ha la proprietà di favorire la conservazione del prodotto, frenando il processo di deterioramento dovuto alla presenza di batteri butirrici.

4 Le norme nazionali che detto fabbricante avrebbe trasgredito sono in particolare quelle adottate in forza della legge sulle merci («Warenwet») del 28 dicembre 1935, la quale attribuisce al Governo il potere di adottare provvedimenti normativi onde vietare lo smercio o l'importazione, effettuate in modo diverso da quello prescritto, di determinate merci.

5 Nell'ambito di detta legge, il decreto generale («Algemeen Besluit») 11 luglio 1949 stabilisce, all'art. 10 bis, n. 1, che gli antibiotici possono essere aggiunti alle bevande e agli alimenti solo previa autorizzazione del ministro competente. Per quanto riguarda il formaggio fuso, l'aggiunta di nisina non è contemplata dal decreto sul formaggio («Kaasbesluit») 7 novembre 1959, né dal decreto sul formaggio fuso («Smeltkaasbesluit») 5 novembre 1959. A norma dell'art. 8, lett. h), di quest'ultimo decreto, la presenza nel formaggio fuso di sostanze diverse da quelle espressamente contemplate dall'art. 1 e da quelle autorizzate dal decreto sul formaggio «è vietata».

6 Tuttavia, le merci destinate ad essere esportate, in forza di un provvedimento governativo («Vrijstellingsbeschikking») 19 agosto 1965, emendato da ultimo con provvedimento 14 maggio 1979, sono esenti dal divieto che deriva da dette norme, ivi compreso lo «Smeltkaasbesluit» 5 novembre 1959.

7 Processato, a norma della legge sui reati economici («Wet op de Economische Delicten») 22 giugno 1950, per trasgressione dell'art. 8, lett. h), dello «Smeltkaasbesluit», l'imputato ha eccepito in particolare che le quantità di nisina usate nella fattispecie non erano pericolose per la sanità pubblica e che l'aggiunta di detta sostanza ai formaggi è autorizzata in altri Stati membri.

Esso ne ha concluso che il divieto, derivante dalle disposizioni sopramenzionate, di aggiungere nisina al formaggio fuso destinato al mercato nazionale costituisce trasgressione delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci nella Comunità, in quanto va considerato come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi degli artt. 30-36 del Trattato.

8 Per accertare se questa tesi sia fondata e risolvere quindi la lite, la Corte di appello di Amsterdam ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se le norme contenute nel Trattato CEE circa la libera circolazione delle merci nella Comunità, nonostante quanto stabilisce l'art. 36 del Trattato circa i divieti giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, vadano interpretate nel senso che una norma come quella di cui all'art. 8, lett. h), del decreto sul formaggio fuso — che vieta la presenza in detto formaggio di altre aggiunte, fra cui la nisina, che non siano quelle autorizzate dalla norma stessa o per le quali è stata concessa l'autorizzazione — è con esse incompatibile del tutto, o almeno per quanto riguarda il divieto di aggiungere nisina al formaggio fuso, divieto che vale tanto per il formaggio preparato nei Paesi Bassi quanto per quello ivi importato; e se, ai fini della risoluzione di tale questione, abbia rilievo il fatto che, per quanto riguarda l'aggiunta di nisina al formaggio fuso, detta autorizzazione viene concessa unicamente per il formaggio manifestamente destinato all'esportazione».

9 Con tale questione il giudice nazionale mira essenzialmente ad accertare se le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, tenuto conto dell'art. 36 del Trattato, vadano interpretate nel senso che esse ostano alla normativa nazionale che vieti l'aggiunta di nisina a prodotti del genere del formaggio fuso, e se un siffatto divieto sia compatibile col Trattato, in particolare in quanto colpisce solo i prodotti destinati alla vendita sul mercato nazionale mentre non riguarda le merci destinate all'esportazione in altri Stati membri.

10 L'esame del fascicolo e i dati emersi in corso di causa indicano che l'aggiunta di nisina al formaggio fuso non costituisce oggetto di normativa uniforme in tutti gli Stati membri. Mentre è del tutto vietata nel commercio interno da

determinati Stati membri, tra cui i Paesi Bassi, essa è invece ammessa senza limiti o entro determinati limiti, in altri Stati membri.

11 Di fronte a queste disparità normative, è incontestabile che il divieto stabilito da determinati Stati membri di smerciare nel loro territorio formaggio fuso contenente nisina aggiunta è atto a pregiudicare le importazioni di tale prodotto da altri Stati membri in cui l'aggiunta di nisina è invece ammessa, del tutto o in parte, e costituisce quindi una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa.

12 Cionondimeno, se è vero che gli artt. 30 e 34 del Trattato vietano qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente nel commercio fra Stati membri, non è men vero che gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti dalle disparità delle norme nazionali relative allo smercio dei prodotti sono consentiti dall'art. 36 del Trattato, qualora le norme sottese agli ostacoli stessi siano giustificate da motivi, tra l'altro, «di tutela della salute ... delle persone». L'eccezione contemplata dall'art. 36 all'applicazione degli artt. 30 e 34 del Trattato vale tuttavia, per le ragioni sopramenzionate, solo all'espressa condizione, formulata nel 2° inciso dell'art. 36, che i divieti o le restrizioni di cui trattasi non costituiscano «un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra gli Stati membri».

13 È incontestabile che il problema relativo all'aggiunta di conservanti alle derrate alimentari rientra in quello più generale della prevenzione sanitaria la quale richiede l'adozione di provvedimenti nazionali intesi a disciplinare, nell'interesse della tutela della salute umana, l'uso degli additivi. Nel caso particolare dell'aggiunta di nisina a prodotti destinati all'alimentazione umana, come il formaggio fuso, è infatti assodato che l'uso sempre più esteso di questa sostanza, non solo nel latte ma anche in numerosi prodotti conservati, ha fatto emergere la necessità, tanto sul piano nazionale di determinati paesi, quanto sul piano internazionale, di studiare il problema del rischio che costituisce o può costituire, per la salute umana, il consumo di prodotti contenenti detta sostanza, e ha indotto determinate organizzazioni internazionali, quali la FAO e l'Organizzazione mondiale della sanità, a determinare la

soglia critica di consumo per tale additivo. Questi studi non hanno consentito, a tutt'oggi, di giungere a conclusioni assolutamente sicure circa la dose massima di nisina che una persona può assorbire in una giornata senza rischio per la salute, il che è dovuto essenzialmente al fatto che la valutazione del rischio connesso all'ingestione di questo additivo dipende da vari fattori di natura variabile, fra i quali figurano in particolare le abitudini alimentari di ciascun paese, e al fatto che la valutazione della dose massima di nisina da fissare per ciascun prodotto deve tener conto non solo delle quantità di nisina aggiunte ad un determinato prodotto, quale il formaggio fuso, ma anche di quelle aggiunte a ciascuno degli altri prodotti conservati destinati a soddisfare queste abitudini e nei quali il tenore di nisina può variare, per prodotti analoghi, a seconda della provenienza, del metodo di produzione o della necessità, propria del mercato di cui trattasi, di una conservazione più o meno lunga.

14 Le difficoltà e le incertezze inerenti a una valutazione del genere possono spiegare la mancanza di uniformità delle leggi nazionali degli Stati membri relative all'uso di questo conservante e giustificare al tempo stesso la portata limitata che il divieto di usare detto additivo in un prodotto determinato, quale il formaggio fuso, ha in determinati Stati membri, ivi compreso i Paesi Bassi, i quali vietano tale uso per i prodotti destinati alla vendita nel mercato interno, mentre l'ammettono per le merci destinate ad essere esportate in altri Stati membri, in cui le esigenze di tutela della salute umana sono diversamente valutate in relazione alle abitudini alimentari della rispettiva popolazione.

15 Se è vero che gli ostacoli che le disparità delle normative nazionali in materia creano negli scambi intracomunitari dei prodotti di cui trattasi non possono essere soppressi se non mediante una normativa uniforme, adottata a livello comunitario, non è meno vero che nello stadio attuale del diritto comunitario una normativa del genere manca. La direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, 64/54/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri riguardanti i conservanti che possono essere usati nelle derrate alimentari destinate all'alimentazione umana (GU 1964, n. L 12, pag. 161), si limita infatti a stabilire all'art. 6, che essa «non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali relative: ... b) alla nisina», e ammette quindi implicitamente che, nel campo di cui trattasi, gli Stati membri conservano un potere discrezionale entro i limiti stabiliti dalle disposizioni generali dell'art. 36 del Trattato.

16 Da queste considerazioni discende che la normativa nazionale, del genere di quella cui il giudice nazionale si riferisce, la quale vieti l'uso della nisina come conservante per il formaggio fuso destinato al mercato interno, pur avendo l'effetto di ostacolare gli scambi fra Stati membri nel commercio del prodotto di cui trattasi, rientra fra i provvedimenti che l'art. 36 del Trattato consente agli Stati membri di adottare per motivi di tutela della salute umana e sfugge, di conseguenza, al divieto di cui agli artt. 30 e 34 del Trattato. Tenuto conto delle incertezze esistenti nei vari Stati membri, circa il contenuto massimo di nisina da stabilire per ciascun prodotto conservato destinato a soddisfare le varie abitudini alimentari, non si deve ritenere che il divieto stabilito da una siffatta normativa per il formaggio fuso venduto sul mercato interno, ad esclusione di quello destinato ad essere esportato in altri Stati membri, costituisca «un mezzo di discriminazione arbitraria, o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri», ai sensi dell'art. 36 sopramenzionato.

17 Per queste ragioni, la questione va risolta nel senso che le disposizioni del Trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci non ostano, nello stadio attuale della normativa comunitaria riguardante i conservanti nelle derrate destinate all'alimentazione umana, a provvedimenti nazionali di uno Stato membro i quali, per motivi di tutela della salute in conformità all'art. 36 del Trattato, vietino l'aggiunta di nisina al formaggio fuso prodotto o importato, anche se limitano tale divieto ai prodotti destinati ad essere venduti sul mercato interno di detto Stato.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dalla Corte d'appello di Amsterdam, dichiara:

Le disposizioni del Trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci non ostano, nello stadio attuale della normativa comunitaria riguardante i conservanti nelle derrate destinate all'alimentazione umana, a provvedimenti nazionali di uno Stato membro i quali, per motivi di tutela della salute in conformità all'art. 36 del Trattato, vietino l'aggiunta di nisina al formaggio fuso prodotto o importato, anche se limitano tale divieto ai prodotti destinati ad essere venduti sul mercato interno di detto Stato.

Koopmans O'Keeffe Bosco

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

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione

T. Koopmans

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 27 NOVEMBRE 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La presente causa ci è stata rinviata in via pregiudiziale dalla Corte d'appello di Amsterdam. Essa deriva dal processo a carico di un produttore olandese di formaggio, la Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV (che chiamerò «Eyssen»), per trasgressioni delle norme olandesi rela-

1 — Traduzione dall'inglese.