# SENTENZA DELLA CORTE (quinta sezione)
6 maggio 1986 *

Nel procedimento 304/84

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla cour d'appel di Colmar, nella causa dinanzi ad essa pendente fra

**Pubblico ministero**

e

**1) Claude Muller,**

**2) SARL Kampfmeyer-France,**

**3) Comité national des associations populaires familiales et syndicales,**

domanda vertente sull'interpretazione, ed in particolare, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 329, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri riguardanti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e gelificanti che possono essere usati nei prodotti alimentari (GU L 189, pag. 1),

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni presentate:

— dal sig. Claude Muller e dalla SARL Kampfmeyer-France, con gli avv.ti Lise Funck-Brentano e François Jemoli,

* Lingua processuale: il francese.

— dal governo tedesco, rappresentato dai sigg. Martin Seidel e Ernst Röder,

— dal governo italiano, rappresentato dal sig. Pier Giorgio Ferri,

— dal governo francese, rappresentato dal sig. R. Abraham,

— la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Michel van Ackere,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 25 febbraio 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

## In diritto

1 Con sentenza 25 ottobre 1984, pervenuta alla Corte il 21 dicembre seguente, la cour d'appel di Colmar ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 329, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere usati nei prodotti alimentari (GU L 189, pag. 1), come pure sull'interpretazione degli articoli da 30 a 36 del trattato.

2 Le questioni sono sorte in occasione del processo penale a carico della SARL Kampfmeyer-France (in prosieguo: « la Kampfmeyer »), nella persona del procuratore sig. Claude Muller. La Kampfmeyer aveva importato dalla Repubblica federale di Germania un preparato speciale base per pasticceria chiamato « Phénix ». Questo preparato, legalmente distribuito nella Repubblica federale di Germania, conteneva l'emulsionante E 475 (esteri poliglicerici di acidi grassi) il cui uso nelle derrate alimentari non è autorizzato in Francia. La presenza di questa sostanza

nella merce importata non era indicata sull'imballaggio il quale recava tuttavia la dicitura « conforme alle norme francesi ».

3 Dal fascicolo si desume che la normativa francese (decreto 15 aprile 1912, GURF del 29.6.1912) vieta di usare nelle derrate alimentari qualsiasi sostanza chimica che non sia stata autorizzata con decreto interministeriale. Quest'autorizzazione non era stata concessa per l'uso dell'emulsionante E 475. A parte ciò, la circolare 8 agosto 1980 (GURF 25.9.1980) disciplina il contenuto delle domande di autorizzazione, le quali devono fra l'altro dimostrare l'importanza della sostanza per gli utilizzatori ed i consumatori e devono comprovare l'innocuità della sostanza stessa in caso di uso normale.

4 In base a questi dati, il tribunal correctionnel di Strasburgo, con sentenza 13 ottobre 1983, dichiarava il Muller responsabile dei reati di frode sulla qualità essenziale della merce e di sofisticazione di derrate alimentari, condannandolo ad un'ammenda, alla pubblicazione della sentenza nella stampa nonché al risarcimento dei danni.

5 L'imputato ha interposto appello avverso la sentenza invocando a sua difesa tanto la sopramenzionata direttiva 74/329, quanto l'art. 30 del trattato. Onde poter valutare queste tesi, la Cour d'appel di Colmar ha sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se la direttiva 74/329 del Consiglio, del 18 giugno 1974, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari, abbia l'effetto di impedire ad uno Stato membro di vietare l'impiego di una delle sostanze elencate nell'allegato I e, in caso di soluzione negativa, quali siano le condizioni in base alle quali tale divieto potrebbe essere ammesso con riguardo al diritto comunitario.

2) Se uno Stato membro che abbia legittimamente vietato l'impiego di una delle sostanze di cui all'allegato I possa opporsi all'importazione e alla messa in vendita nel suo territorio nazionale di un prodotto contenente detta sostanza

fabbricato in conformità alla normativa comunitaria in un altro Stato membro, per un motivo diverso da quelli elencati nell'art. 8, n. 4, della direttiva 18 giugno 1974, senza trasgredire l'art. 30 del trattato di Roma ».

**Sulla prima questione**

6 La questione verte sull'interpretazione della sopramenzionata direttiva 74/329, il cui scopo è quello di giungere ad un primo ravvicinamento delle norme nazionali consistente nella « elaborazione di un elenco unico degli emulsionanti (...) che possono essere consentiti dagli Stati membri per il trattamento dei prodotti alimentari » (quarto considerando). Le derrate alimentari cui dette sostanze possono essere aggiunte e le modalità di tale aggiunta devono essere determinate dal Consiglio in una seconda fase (sesto considerando e art. 4). Finora non è stato tuttavia adottato alcun atto del Consiglio in proposito.

7 A norma dell'art. 2, n. 1, della direttiva, « per il trattamento dei prodotti alimentari con emulsionanti, stabilizzanti, addensanti e gelificanti, gli Stati membri autorizzano solo l'impiego delle sostanze elencate nell'allegato I e all'occorrenza conformemente alle condizioni previste ». L'art. 5 della direttiva stabilisce che gli Stati membri, per il periodo massimo di un anno, possono sospendere l'autorizzazione ad usare una delle sostanze enumerate nell'allegato I o ridurne il tenore massimo autorizzato, qualora l'uso di tale sostanza nelle derrate alimentari o il suo tenore possa costituire un pericolo per la salute umana. Infine, l'art. 8 fissa dei criteri in fatto di etichettatura delle sostanze contemplate dalla direttiva; a norma del n. 4 di quest'articolo, gli Stati membri non possono vietare l'introduzione nel loro territorio e la messa in commercio di dette sostanze per il solo motivo che considerano insufficiente l'etichettatura, qualora questa risponda a quanto prescritto dall'articolo stesso.

8 Tutte le parti che hanno presentato delle osservazioni concordano nel sostenere che dette disposizioni, considerate nel loro complesso, mostrano che la direttiva 74/329 non obbliga gli Stati membri ad ammettere le sostanze enumerate nell'elenco della direttiva stessa in ogni caso. Esse divergono tuttavia per quanto riguarda il margine di valutazione di cui dispongono gli Stati membri per vietare l'uso di una di dette sostanze.

9 Secondo il Muller e la Kampfmeyer, come pure secondo i governi tedesco e italiano, dallo scopo della direttiva si desume che il divieto dev'essere motivato da considerazioni relative alla salute umana e deve limitarsi a determinate derrate alimentari, dovendosi quindi escludere qualsiasi divieto generale ed assoluto di usare una delle sostanze di cui trattasi.

10 Viceversa, il governo francese sostiene che l'elenco degli additivi enumerati nell'allegato I della direttiva è un elenco puramente limitativo il quale non implica alcun obbligo di autorizzare l'uso di ciascuno degli stessi additivi. Gli Stati membri quindi, benché possano ormai autorizzare solo le sostanze contenute in detto elenco, sono liberi di vietare, anche completamente, l'uso delle stesse sostanze qualora ritengano che esse siano pericolose per la salute del consumatore.

11 La Commissione, pur ammettendo che uno Stato membro può vietare, anche completamente, l'uso di una delle sostanze contenute nell'elenco positivo della direttiva, per quanto riguarda le derrate alimentari originarie di questo Stato membro, sostiene che un divieto del genere non si può applicare quando si tratta dell'importazione, da altri Stati membri in cui sono legalmente smerciate, di derrate alimentari che non costituiscono alcun pericolo per la salute. La Commissione rileva inoltre che la libertà, di cui dispongono gli Stati membri, di vietare l'uso delle sostanze di cui trattasi, è limitata dal particolare disposto degli articoli 5 e 8 della direttiva nonché dalle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci.

12 Come si è detto sopra, la direttiva 74/329 mira unicamente all'armonizzazione parziale nel campo degli additivi, e solo in una fase successiva le modalità per l'uso di tali sostanze dovranno essere stabilite sul piano comunitario. Limitandosi a specificare gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti « che possono essere impiegati nei prodotti alimentari », essa lascia agli Stati membri il potere di fissare le proprie norme per quanto riguarda l'uso di tali sostanze, in particolare per quanto riguarda la determinazione delle derrate alimentari appropriate e delle modalità di aggiunta. Tuttavia, tanto dallo spirito della direttiva, quanto dalle altre norme di diritto comunitario risulta che questo potere non è illimitato.

13 In proposito si deve anzitutto osservare che, a norma del succitato art. 5 della direttiva, lo Stato membro che abbia autorizzato l'uso nelle derrate alimentari di una delle sostanze enumerate nell'allegato I può sospendere l'autorizzazione o limitarne la portata unicamente per motivi relativi alla tutela della salute umana e per un periodo limitato, in attesa di una decisione definitiva del Consiglio. L'art. 8, n. 4, inoltre, osta ad un divieto del genere motivato unicamente dall'insiffucienza dell'etichettatura, qualora questa corrisponda a quanto stabilito dallo stesso articolo.

14 Si deve poi rilevare che, come la Corte ha deciso da ultimo nella sentenza 10 dicembre 1985 (Motte, 247/84, Racc. 1985, pag. 3887), l'esistenza di direttive di armonizzazione non esclude l'applicazione dell'art. 30 del trattato e che inoltre, solo qualora norme comunitarie contemplino l'armonizzazione completa di tutti i provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute ed istituiscano procedimenti comunitari per il controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua ragione d'essere. Di conseguenza, l'applicazione dei divieti di usare le sostanze enumerate nell'allegato I della direttiva alle merci importate da altri Stati membri deve avvenire senza pregiudizio degli articoli 30 e seguenti del trattato, i quali costituiscono oggetto della seconda questione.

15 La prima questione va quindi risolta nel senso che la direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 329, non osta a che uno Stato membro vieti l'uso di una delle sostanze enumerate nell'allegato I della direttiva stessa, purché sia osservato quanto prescrivono gli articoli 5 e 8 della direttiva e, per quanto riguarda l'applicazione di tale divieto alle derrate alimentari importate da altri Stati membri, salvi restando gli articoli 30 e seguenti del trattato.

**Sulla seconda questione**

16 Circa la seconda questione che verte sull'interpretazione degli articoli 30 e seguenti del trattato, non si può contestare che l'applicazione alle merci importate da altri Stati membri, in cui siano legalmente smerciate, di norme nazionali del genere di quelle che costituiscono oggetto della causa principale, può ostacolare il commercio intracomunitario e costituisce quindi una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del trattato. Si deve tuttavia accertare, di fronte all'armonizzazione comunitaria solo parziale nel campo di cui trattasi, se esse possono essere giustificate da motivi di tutela della salute delle persone ai sensi dell'art. 36 del trattato.

17 Il Muller e la Kampfmeyer sostengono in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, le deroghe al principio della libera circolazione delle merci e, in particolare, quelle relative alla tutela della sanità pubblica devono essere interpretate restrittivamente. Più precisamente, per quanto riguarda la sostanza E 475, essi assumono che non vi è alcun motivo sanitario che consenta ad uno Stato membro di opporsi allo smercio di un prodotto che contenga detta sostanza secondo quanto prescritto dalla direttiva 74/329. Questa sostanza non sarebbe di per sé nociva; a parte ciò, il comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana le avrebbe attribuito svariati vantaggi tanto per l'utilizzatore quanto per il consumatore. In ogni caso, l'onere di provare le circostanze atte a giustificare la deroga al principio della libera circolazione delle merci incomberebbe allo Stato membro la cui normativa dà origine all'ostacolo.

18 Il governo francese assume che le autorità nazionali hanno il potere e l'obbligo, in fatto di additivi, di garantire la tutela della salute dei consumatori tenendo conto delle loro abitudini alimentari. Per quanto riguarda la sostanza E 475, sussisterebbero gravi dubbi circa la sua innocuità, date in particolare le abitudini alimentari proprie della popolazione francese. Come emergerebbe da un recente studio effettuato in Francia, la dose giornaliera ammissibile, proposta dal comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, rischierebbe di essere superata in questo Stato membro, in particolare da parte dei bambini, grandi consumatori di dolciumi.

19 La Commissione sostiene che il divieto generale d'importare e di smerciare prodotti legalmente smerciati in un altro Stato membro, per il motivo che contengono una delle sostanze nominate nell'elenco positivo della direttiva 74/329, è eccessivo qualora l'aggiunta della sostanza di cui trattasi rimanga nei limiti ammessi secondo le conoscenze scientifiche internazionali. Per quanto riguarda più precisamente la sostanza E 475, il comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana attribuirebbe a detta sostanza un certo numero di vantaggi tecnici, in particolare quando viene usata dai panettieri, e concluderebbe che l'uso di questa sostanza può essere ammesso fino ad un massimo giornaliero di 25 mg per chilogrammo di peso corporeo.

20 Va anzitutto osservato che i partecipanti al giudizio concordano sul punto che, benché le sostanze contemplate dalla direttiva n. 74/329 non siano di per sé nocive, il loro consumo oltre un certo limite può costituire un rischio per la salute

umana. Ciò è del resto confermato dallo stesso fatto che il legislatore comunitario si sia proposto di fissare, in una seconda fase del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, le derrate alimentari appropriate e le dosi massime ammesse. Dal fascicolo si desume che nello stato attuale della ricerca scientifica sussistono incertezze circa la valutazione delle soglie critiche di nocività, dato che queste soglie dipendono dalla quantità di additivi ingeriti con l'alimentazione nel suo complesso e variano quindi molto a seconda delle abitudini alimentari nei vari Stati membri.

21 Come la Corte ha deciso, fra l'altro nelle sentenze 14 luglio 1983 (Sandoz, 174/82, Racc. pag. 2445) e 10 dicembre 1985 (Motte, sopramenzionata), stando così le cose spetta agli Stati membri, in mancanza di un'armonizzazione comunitaria completa in materia, decidere fino a che punto essi intendano garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità.

22 Si deve inoltre dire che la direttiva n. 74/329, come del resto le altre direttive base nel campo degli additivi alimentari, che hanno analoga struttura, dimostra grande prudenza per quanto riguarda la nocività potenziale di dette sostanze, partendo in proposito dal principio che si deve limitare, nella misura del possibile, il loro consumo incontrollato coi cibi. Questo principio, che dev'essere considerato conforme a legittime considerazioni di politica sanitaria, viene attuato in modo tale che solo gli additivi che rispondano ad un effettivo bisogno, in particolare di natura tecnica od economica, sono ammessi per l'alimentazione umana.

23 Ne consegue che, nel suo stato attuale, il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro sottoponga a divieto lo smercio di derrate alimentari provenienti da altri Stati membri alle quali dette sostanze siano state aggiunte. Tuttavia, il principio di proporzionalità, che costituisce il fondamento dell'ultimo inciso dell'art. 36 del trattato, esige che questo divieto sia limitato a ciò che è necessario per conseguire gli scopi di tutela della salute legittimamente perseguiti. Di conseguenza, le autorizzazioni di vendere dette merci devono essere concesse, secondo un procedimento facilmente accessibile agli operatori economici, qualora siano compatibili con gli scopi indicati.

24 Nell'ambito delle valutazioni di fatto che devono effettuare in proposito gli Stati membri devono accertare se lo smercio delle derrate alimentari con additivi possa costituire un rischio per la sanità pubblica e se sussista un reale bisogno di aggiungere le sostanze di cui trattasi a determinate derrate alimentari. Nell'applicare questi criteri essi tengono conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale e, in particolare, dei lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, pur vagliandoli alla luce delle abitudini alimentari proprie dello Stato membro importatore.

25 Spetta alle competenti autorità nazionali il dimostrare, di volta in volta, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi contemplati dall'art. 36 del trattato e, in particolare, che lo smercio del prodotto di cui trattasi costituisce un rischio per la sanità pubblica e, se del caso, che l'aggiunta delle sostanze di cui trattasi non risponde ad un effettivo bisogno.

26 Per questi motivi si deve risolvere la seconda questione nel senso che gli articoli da 30 a 36 del trattato non ostano a che uno Stato membro vieti lo smercio di derrate alimentari, importate da altri Stati membri in cui siano legalmente smerciate, alle quali sia stata aggiunta una delle sostanze enumerate nell'allegato I della direttiva 18 giugno 1974, n. 329, purché lo smercio sia autorizzato, secondo un procedimento facilmente accessibile agli operatori economici, qualora l'aggiunta della sostanza di cui trattasi risponda ad un bisogno effettivo e non costituisca un rischio per la sanità pubblica. Spetta alle competenti autorità nazionali dimostrare di volta in volta, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi contemplati dall'art. 36 del trattato.

## Sulle spese

27 Le spese sostenute dai governi tedesco, francese ed italiano come pure dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il procedimento ha la natura di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla cour d'appel di Colmar, con sentenza 25 ottobre 1984, dichiara:

1) **La direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 329 non osta a che uno Stato membro vieti l'uso di una delle sostanze enumerate nell'allegato I della direttiva stessa, purché sia osservato quanto prescrivono gli articoli 5 e 8 della direttiva e, per quanto riguarda l'applicazione di tale divieto alle derrate alimentari importate da altri Stati membri, salvi restando gli articoli 30 e seguenti del trattato.**

2) **Gli articoli da 30 a 36 del trattato non ostano a che uno Stato membro vieti lo smercio di derrate alimentari, importate da altri Stati membri in cui siano legalmente smerciate, alle quali sia stata aggiunta una delle sostanze enumerate nell'allegato I della direttiva 18 giugno 1974, n. 329, purché lo smercio sia autorizzato, secondo un procedimento facilmente accessibile agli operatori economici, qualora l'aggiunta della sostanza di cui trattasi risponda ad un bisogno effettivo e non costituisca un rischio per la sanità pubblica. Spetta alle competenti autorità nazionali dimostrare di volta in volta, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi contemplati dall'art. 36 del trattato.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 maggio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della quinta sezione

U. Everling