# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 4 MAGGIO 1983

*Signor Presidente,*
*signori Giudici,*

1. Questa causa pregiudiziale riguarda la libera circolazione delle merci e, in particolare, un principio contenuto nell'articolo 36, prima parte, del Trattato CEE: quello che legittima «i divieti o [le] restrizioni all'importazione ... giustificati da motivi ... di tutela della salute e della vita delle persone». Dovrete stabilire se tale principio si applichi alle norme di un ordinamento interno che vietino in generale (ma abilitando l'Amministrazione a permettere caso per caso) di smerciare prodotti vitaminizzati e importati da altri Stati membri in cui la loro circolazione è lecita.

Riassumo i fatti. La Sandoz BV, con sede a Uden in Olanda, è una filiale dell'omonima società svizzera e si occupa della vendita nei Paesi Bassi di sostanze preparate con l'aggiunta di vitamine per l'alimentazione degli sportivi: bastoncini di muesli, powerback e bevande analettiche, tutti importati dalla Svizzera e dalla Repubblica federale di Germania. In base all'articolo 10 bis del decreto generale (Algemeen Besluit) 11 luglio 1949, essa chiese nel 1979 al Ministro olandese per la salute pubblica e per l'ambiente di essere autorizzata a vendere i detti prodotti. Ma, con decisione del 26 agosto 1981, il Ministro respinse la domanda osservando che la presenza di vitamine A e D negli alimenti in questione costituisce un rischio per la salute pubblica, tanto più che l'etichettatura non contiene istruzioni per l'adeguamento delle dosi alle esigenze individuali.

Benché priva dell'autorizzazione, nel corso del 1980 la Sandoz mise in commercio i prodotti che ho indicato cedendoli a dettaglianti di diverse località. In relazione a questi comportamenti, nel marzo 1982 essa venne citata a comparire davanti al giudice di polizia economica dell'Arrondissementsrechtbank di Boscoducale per rispondere della violazione del già citato articolo 10 bis. Il procedimento fu tuttavia sospeso, perché il giudice olandese ritenne necessario proporre alla nostra Corte, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1. Supposto che: a) un cio e/o bevanda, al quale sia aggiunta della vitamina, sia stato messo in commercio in uno o più Stati membri in modo legale, cioè in conformità alla legislazione che è colà in vigore, e b) un importatore di cibi e/o bevande, stabilito in un altro Stato membro, importa il cibo e/o bevanda di cui so-

pra, da uno degli Stati membri di cui al punto a) nello Stato membro nel quale è stabilito, se le disposizioni che derogano alle norme relative alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, in particolare l'articolo 36 del Trattato CEE, per quanto riguardano la tutela della salute pubblica, giustifichino che le autorità dello Stato membro d'importazione vietino lo smercio del cibo e/o bevanda di cui trattasi in questo paese, salvo autorizzazione ministeriale.

2. Se sia rilevante per la soluzione da dare alla questione di cui sopra che il divieto generale di vendere cibi e bevande alle quali siano state aggiunte delle vitamine, salvo autorizzazione concessa con decisione del Ministro, abbia per effetto che l'importatore sopra considerato al punto 1 b), ha l'onere di provare che la merce di cui trattasi non è nociva per la salute pubblica e pertanto deve essere autorizzato.

3. Se sia rilevante ai fini di quanto precede che l'applicazione del divieto generale di vendere cibi e bevande alle quali siano state aggiunte delle vitamine, a meno che tale vendita sia autorizzata con decreto ministeriale, abbia per effetto che le autorità nazionali di uno Stato membro vietino la vendita di cibi e bevande vitaminizzati che sono legittimamente prodotti e messi in commercio in un altro Stato membro, a meno che il produttore o il venditore dimostrino non solo che queste merci non sono nocive per la salute, ma anche che il loro smercio è auspicabile e che l'aggiunta di vitamine risponde ad una necessità»

2. Per una piena comprensione della controversia è necessario fornire alcune notizie sulle norme che in Olanda disciplinano la commercializzazione degli alimenti vitaminizzati. In principio, non dovrebbe essercene bisogno; ma le domande del giudice di rinvio, pur essendo formulate in modo canonico e riferite all'articolo 36 del Trattato CEE; mirano palesemente a stabilire se le concrete disposizioni nazionali che egli dovrebbe applicare siano compatibili col diritto comunitario. Risparmio alla Corte nuove doglianze su questo fenomeno, provocato, a mio avviso, dall'insufficiente ricorso che la Commissione fa al procedimento *ex* articolo 169 del Trattato. Mi limito ad osservare che, come dimostra la presente causa, esso si viene sempre più diffondendo; e che, col suo sviluppo, si moltiplicano i rischi di distorsioni istituzionali su cui mi sono altre volte permesso di attirare la vostra attenzione (cfr. le mie conclusioni in cause 94/82, Officier van Justitie/De Kikvorsch e 59/82, Schutzverband gegen Unwesen i. d. Wirtschaft c/Weinvertriebs GmbH).

Veniamo al punto. Il decreto generale (Algemeen Besluit) dell'11 luglio 1949 dispone all'articolo 10 bis, n. 1, che «È vietato aggiungere alle derrate alimentari e alle bevande ... vitamine ... salvo autorizzazione concessa dal ministro incaricato dell'esecuzione del presente decreto», per precisare subito dopo che tale «autorizzazione ... può essere soggetta a condizioni» (dove — interpreto io —

«condizioni» equivale ad «esito di alcuni controlli»). La Commissione ci informa che fino ad oggi sono stati emanati due provvedimenti del genere: per l'aggiunta di vitamina C (acido ascorbico) al latticello come antiossidante e per l'aggiunta di numerose vitamine agli alimenti destinati ai lattanti. Il primo decreto, che risale al 31 luglio 1974, determina la quantità massima di vitamina C la cui addizione è consentita; il secondo, che è del 29 settembre 1976, definisce le dosi massima o minima di vitamine addizionabili ai prodotti (v. punto 5 delle osservazioni in data 11 agosto 1982).

3. Non credo si possa mettere in dubbio che una disciplina come quella descritta è suscettibile di ostacolare, se pur solo indirettamente, gli scambi internazionali. In effetti, il divieto generale (salvo autorizzazione *ad hoc*) di aggiungere vitamine ad alimenti e bevande si traduce nell'impossibilità d'importare e d'immettere sul mercato questo genere di prodotti. Lo stesso giudice *a quo* lo riconosce nel formulare i suoi quesiti; né divergenti punti di vista esprimono al riguardo la Commissione, la Sandoz BV e i tre Stati intervenuti (Paesi Bassi, Italia, Danimarca). Ma, una volta posta tale premessa e indottone che le norme simili all'articolo 10 bis, n. 1, dell'Algemeen Besluit costituiscono «misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa», si tratta di stabilire se, o in quali limiti, gli Stati membri possano introdurre o conservare dette norme nei loro ordinamenti.

Le disposizioni da prendere in esame sotto questo profilo — che è poi il vero nodo della causa — sono l'articolo 36 del Trattato e, per qualche aspetto, la direttiva del Consiglio 77/94, 21 dicembre 1976, sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali concernenti i prodotti destinati ad un'alimentazione particolare (GU L 26/55 del 31. 1. 1977).

Cominciamo con l'articolo 36. Com'è noto, questa norma deroga all'articolo 30 (e ai successivi articoli da 31 a 34) legittimando i divieti e le restrizioni all'importazione giustificati, tra l'altro, da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone». Secondo il Governo olandese, l'articolo 10 bis, n. 1, dell'Algemeen Besluit è conforme al Trattato perché risponde all'esigenza di evitare che l'eccessiva assunzione di alcune vitamine, tra cui la A e la D, nuoccia alla salute del consumatore. Almeno in generale, questa tesi è fondata. Tutti sappiamo infatti — e le parti sostanzialmente ne convengono — che le vitamine *possono* risultare nocive alla salute di chi le assorba in misura soverchia. Pericolose sono quanto meno le vitamine liposolubili e cioè quelle che si sciolgono nel grasso; mentre il rischio si attenua o scompare trattandosi di vitamine che si sciolgono nell'acqua (o idrosolubili), perché il corpo umano le elimina anche se ne abbia assunto dosi esorbitanti.

Non ritengo comunque che la Corte sia tenuta ad approfondire questi problemi di patologia del metabolismo. Acclarato che esistono incertezze sulla quantità di vitamine che è lecito consumare senza subirne danno, non si può non riconoscere agli Stati la facoltà d'introdurre re-

strizioni al loro commercio almeno fin quando non siano armonizzati gli ordinamenti nazionali in fatto di additivi alle sostanze alimentari (cfr. sul punto la sentenza 5 febbraio 1981, in causa 53/80, Officier van Justitie c/Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV, Racc. 1981, pag. 409). Naturalmente, questa facoltà va esercitata nei limiti posti dal Titolo I del Trattato; ma poiché tra gli scopi che essi lasciano impregiudicati c'è la tutela della salute e della vita, gli Stati possono farsene carico e in ispecie «stabilire ... il grado di severità dei controlli da effettuare» a tale fine (cfr. le sentenze 20 maggio 1976, causa 104/75, De Peijper, Racc. 1976, pag. 635, e 17 dicembre 1981, causa 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Produkten, Racc. 1981, pag. 3277, punto 12 della motivazione). Con riferimento al caso di specie, diremo dunque che i controlli preventivi apprestati da una legislazione nazionale per accertare l'aggiunta di vitamine agli alimenti rientrano di massima nella previsione dell'articolo 36 in quanto soddisfano una delle esigenze che esso fa salve. La stessa Sandoz, del resto, concorda sulla loro opportunità.

4. Ma la legittimità di tali controlli è ricavabile anche dalla direttiva 77/94 a cui già ho fatto cenno. Come sappiamo, essa ha per oggetto il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di «prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare» e mira a rimuovere, se pure con gradualità, le differenze normative che «ostacolano la libera circolazione di tali prodotti, possono creare condizioni difformi di concorrenza ed hanno pertanto un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune» (cfr. il primo considerando). Nel preambolo si chiarisce che il detto ravvicinamento riguarderà in una prima fase soprattutto «la determinazione di misure atte ad assicurare la difesa del consumatore» e in una fase successiva la definizione delle «caratteristiche particolari applicabili a taluni gruppi di tali prodotti» (v. il terzo e quarto considerando).

Ora, gli alimenti a cui si riferisce la nostra causa sono sicuramente destinati a persone — soprattutto gli sportivi — che necessitano di un nutrimento particolare: la loro riconducibilità al campo d'applicazione della direttiva mi sembra dunque evidente. La direttiva, d'altra parte, muove dalla premessa che «la composizione e l'elaborazione» di questi prodotti «devono essere specialmente studiate per rispondere alle esigenze» dei loro destinatari (v. il sesto considerando); e, proprio in vista di quest'impegno, il suo articolo 8, paragrafo 1, dispone che «Il Consiglio ... determina se necessario i requisiti di purezza delle sostanze aventi scopo nutritivo particolare e degli *additivi il cui uso è autorizzato per ciascun gruppo di prodotti*» (mio corsivo). Ebbene, a me pare che detta norma sia di grande rilievo per i nostri fini. Essa riconosce infatti la necessità di una disciplina uniforme sull'uso degli additivi; e, per ciò stesso, postula che, in attesa di tale disciplina, gli Stati restino liberi d'intervenire, anche mediante l'istituzione di controlli.

Né questo è tutto. L'articolo 7, paragrafo 2, si occupa delle norme nazionali che, per tutelare la «salute pubblica», ostacolino sotto qualche profilo il commercio dei prodotti in esame e le considera legittime: si può dire quindi che esso attui, almeno per il settore degli alimenti diretti a soddisfare esigenze particolari, il principio generale posto dall'articolo 36 in deroga all'articolo 30. Anche tale dato è importante e comunque dimostra che la direttiva è percorsa da un evidente sfavore per l'uso degli additivi. D'altronde, nel parere espresso sulla proposta che ad essa mise capo, il Parlamento sottolineò «la necessità di limitare largamente in futuro l'impiego di additivi negli alimenti dietetici alla luce dei risultati conseguiti dalla ricerca scientifica e tecnica» (risoluzione 10 ottobre 1969, in GU C 139/39, 28. 10. 1969, punto 11).

5. Il primo quesito del giudice olandese non pone solo il problema della conformità al diritto comunitario di una norma nazionale che vieti, salvo autorizzazione amministrativa, di mettere in commercio prodotti vitaminizzati. Esso è in realtà più specifico: riguarda cioè l'ipotesi che tali prodotti abbiano già circolato in uno o più Stati membri conformemente alle rispettive legislazioni. Il giudice *a quo* vuole insomma sapere se un controllo preventivo, come quello da cui dipende la detta autorizzazione, possa essere imposto anche quando una simile verifica sia stata effettuata dalle autorità dello Stato di provenienza.

Questo problema fu risolto dalla Corte nella sentenza Frans-Nederlandse Maatschappij. Oggetto del contendere era allora l'omologazione amministrativa dei prodotti disinfettanti importati da altro Stato membro. I giudici ritennero che «non è vietato ad uno Stato ... esigere la previa autorizzazione» per i detti prodotti anche se lo Stato esportatore li abbia già autorizzati (v. punto 16 della motivazione): precisaronó, tuttavia, che le autorità del primo Stato devono «contribuire allo snellimento dei controlli nel commercio intracomunitario». Ciò implica che esse «non possono esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche né prove di laboratorio» qualora esami del genere siano già stati svolti nel secondo Stato e i relativi risultati vengano, automaticamente o su richiesta, messi a loro disposizione (così il punto 14). Analoghi essendo i presupposti delle due specie, mi sembra che tali parole si attaglino perfettamente al caso nostro.

Con una precisazione, però. Temperando il potere d'intervento degli Stati, la sentenza Frans-Nederlandse Maatschappij applicò il principio di proporzionalità. Ora, detto principio può incidere sulle procedure autorizzative; non è invece invocabile per quanto riguarda la decisione di ammettere o non ammettere il prodotto al consumo. A determinare quest'ultima, infatti, sono valutazioni di merito attinenti alla tutela della salute, e su tale terreno, attesi i dubbi che tuttora

sussistono circa la nocività degli additivi e privo il settore di una disciplina uniforme, quel potere d'intervento resta pieno. In questo senso, del resto, vi pronunciaste nella citata sentenza 5 febbraio 1981, causa 53/80.

6. Il secondo e il terzo quesito del giudice *a quo* prendono in considerazione, sempre ipoteticamente (ma con palese riferimento alla prassi delle autorità olandesi), il caso della disciplina nazionale che determini, a), i requisiti a cui i prodotti controversi devono rispondere per essere ammessi al consumo e, b), il regime probatorio di tali requisiti. Le due domande mi paiono appropriate e rilevanti. Ammesso che controllare i prodotti in esame sia legittimo a fini di tutela della salute, l'interesse della causa si sposta sull'oggetto e sulle modalità dei controlli: che vuol dire, appunto, i requisiti pretesi per la commercializzazione di quei prodotti e le caratteristiche formali delle procedure autorizzative.

Il secondo quesito riguarda la prova. Al giudice olandese interessa sapere se per diritto comunitario sia legittima una norma che imponga all'importatore di dimostrare l'*assenza* di nocività del prodotto vitaminizzato. Secondo me, a tale domanda si deve rispondere negativamente. Anche qui è disponibile un precedente in termini: la sentenza 8 novembre 1979, in causa 251/78, Denkavit Futtermittel/Ministero dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste (Racc. 1979, pag. 3369). Si trattava di stabilire se i controlli sanitari di certi prodotti importati (mangimi per animali) siano espletabili imponendo agli importatori di esibire la necessaria documentazione, e la Corte affermò che, quando uno Stato invoca l'articolo 36, sta ad esso dimostrare la funzionalità dei suoi provvedimenti alla tutela della salute (v. punto 24 della motivazione). Applichiamo questo principio al caso di specie: saranno le autorità nazionali, se intendono lecitamente proibire la vendita degli alimenti, a dover dare la prova che l'aggiunta di vitamine li ha resi nocivi.

7. Il terzo quesito si svolge su un duplice binario: da un lato, prende in esame ulteriori requisiti previsti per la circolazione degli alimenti vitaminizzati, dall'altro e ancora una volta, ha di mira il regime probatorio. Sotto il primo profilo, il giudice olandese ipotizza che una legislazione nazionale subordini lo smercio di quegli alimenti all'«auspicabilità» del loro consumo e alla loro capacità di soddisfare effettive esigenze dei consumatori. Oltre che non nocivi, dunque, essi dovrebbero essere utili e rispondere a bisogni reali: in una parola, adempiere condizioni positive.

Ora, tale domanda impone un'indagine più approfondita sulla portata dell'articolo 36 nella parte che attribuisce rilievo alla tutela della salute. Che di una sostanza alimentare nociva si possa a sua stregua vietare la commercializzazione abbiamo già detto. Ma che dire di una sostanza né nociva né utile? Nego che un'ipotesi del genere rientri nel suo campo d'applicazione. Risparmiare ai cit-

tadini il consumo di prodotti non utili è un obiettivo di sicuro valore sociale, e tuttavia una disciplina che miri a realizzarlo vietando quel consumo passerebbe il segno. Nei paesi membri nessuno contesta la legittimità delle norme che consentono di far circolare sostanze, come il tabacco e l'alcool, i cui effetti dannosi sono sicuri. Si rifletta su questo dato e si comprenderà quanto assurdo sarebbe legittimare *ex* articolo 36 un divieto di mettere in commercio alimenti la cui nocività è esclusa.

Detto ciò, aggiungo che le condizioni positive prese in esame dal terzo quesito rilevano piuttosto *sub specie* di difesa del consumatore: sempre, quindi, nell'ambito dell'articolo 36, ma con riguardo a un diverso interesse tra quelli che la norma eleva a cause giustificatrici dell'intervento statale. Adottando questa prospettiva, però, non mi par dubbio che tale intervento sarebbe in contrasto col principio di proporzionalità se giungesse fino a proibire la circolazione degli alimenti né nocivi né utili. Ovvia la liceità di campagne che educhino i cittadini a nutrirsi in modo corretto, esso dovrebbe invece consistere nel garantire ai consumatori tutte le informazioni sui prodotti che vengono loro offerti, soprattutto per quanto riguarda il potere nutritivo di cui sono dotati. Una garanzia del genere, ad esempio, si avrebbe se la loro commerciabilità fosse soggetta alla condizione che di quel potere diano notizia l'etichetta e le istruzioni per l'uso.

Vengo infine alla seconda parte dell'ultimo quesito. Il giudice *a quo* domanda se l'importatore possa essere tenuto a provare che l'assunzione di prodotti preparati con l'aggiunta di vitamine è desiderabile e risponde ai bisogni dei loro destinatari. Avendo escluso che agli Stati membri sia lecito esigere la presenza di tali requisiti, non posso ora che rispondere negativamente. In ogni caso, corrobora questa risposta la citata sentenza Denkavit Futtermittel secondo cui l'onere di dimostrare che la merce è pericolosa per la salute pubblica incombe sulle autorità intenzionate a vietarne o a limitarne la vendita in base all'articolo 36.

8. Per tutte le considerazioni fin qui svolte, suggerisco alla Corte di rispondere nel modo che segue ai quesiti formulati dal giudice di polizia economica dell'Arrondissementsrechtbank di Boscoducale con ordinanza 3 maggio 1982, nell'ambito del procedimento penale a carico della ditta Sandoz BV, avente sede a Uden, in Olanda:

a) *Sul primo quesito:* allo stato attuale della normativa comunitaria sui prodotti alimentari confezionati con l'aggiunta di vitamine, le disposizioni del Trattato CEE e le norme derivate in tema di libera circolazione delle merci vanno interpretate nel senso che non impediscono a uno Stato

membro di adottare provvedimenti che, per i motivi di tutela della salute contemplati nell'articolo 36 del Trattato, vietino l'aggiunta di vitamine alle sostanze alimentari prodotte nello stesso Stato o importate, salvo previa autorizzazione amministrativa. Tale autorizzazione può essere prevista anche se la fabbricazione e l'ammissione al consumo dei detti prodotti siano già state autorizzate in altro Stato membro. Le autorità dello Stato importatore, tuttavia, non possono esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche o prove di laboratorio qualora tali esami siano già stati svolti in altro Stato membro e i loro risultati siano — o, su richiesta, possano essere — messi a disposizione di dette autorità.

b) *Sul secondo quesito:* allo stato attuale della normativa comunitaria sui prodotti alimentari confezionati con aggiunta di vitamine, le disposizioni indicate *sub a)* vanno interpretate nel senso che impediscono a uno Stato membro di stabilire che, per ottenere l'autorizzazione a mettere in commercio i detti prodotti, l'importatore debba dimostrare la loro assenza di nocività per la salute pubblica.

c) *Sul terzo quesito:* allo stato attuale della normativa comunitaria sui prodotti alimentari confezionati con aggiunta di vitamine, le disposizioni indicate *sub a)* vanno interpretate nel senso che impediscono a uno Stato membro di stabilire che, per ottenere l'autorizzazione a mettere in commercio i detti prodotti, il produttore o il venditore debbano dimostrare l'auspicabilità del loro consumo e la rispondenza dell'aggiunta di vitamine ad una necessità.