v'essere valutata in relazione alle materie prime usate, tenendo conto della valutazione che ne è stata fatta dalle autorità dello Stato membro produttore e dei risultati della ricerca scientifica internazionale. Il principio di proporzionalità esige del pari che gli operatori economici siano 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.

L'ingiustificata mancanza di autorizzazione deve poter essere impugnata dagli operatori economici mediante ricorso giurisdizionale. Ferma restando la facoltà loro attribuita di chiedere agli operatori economici i dati di cui dispongono e che possono risultare utili per la valutazione dei fatti, spetta alle competenti autorità nazionali dello Stato membro importatore il dimostrare che il divieto è giustificato da esigenze di tutela della salute della loro popolazione.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 176/84 *

Sommario

I — Gli antefatti e il procedimento precontenzioso 1196

A — Il prodotto in questione 1196

B — Il contesto normativo 1196

1. La normativa greca sulla birra 1196

2. La normativa fiscale greca 1197

3. La normativa greca sugli additivi 1197

4. Le direttive d'armonizzazione 1198

C — Il procedimento precontenzioso 1198

II — Le conclusioni delle parti 1199

* Lingua processuale: il greco.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti 1199
A — Sull'esatta portata della normativa greca 1199
B — Sulla valutazione della normativa greca sulla birra alla luce del diritto comunitario 1200
1. Osservazioni preliminari 1200
2. Sull'argomento della tutela della sanità pubblica 1201
a) Sui pericoli derivanti, per la sanità pubblica, dall'uso di enzimi nella fabbricazione della birra 1201
b) Sui pericoli derivanti, per la sanità pubblica, dall'uso di additivi diversi dagli enzimi nella fabbricazione della birra 1202
1) Sui rischi connessi all'uso di additivi diversi dagli enzimi 1202
2) Sull'applicazione del diritto comunitario alle normative nazionali in materia di additivi 1203
3. Sull'argomento della tutela dei consumatori contro le frodi 1205
4. Sull'argomento relativo all'efficacia del controllo fiscale 1205

I — Gli antefatti e il procedimento precontenzioso

A — *Il prodotto in questione*

La birra è una bevanda fabbricata con malto d'orzo, luppolo, lievito ed acqua. La sua fabbricazione si articola in più tappe, di cui la prima è il maltaggio, procedimento che sfrutta le prime fasi della germinazione naturale dell'orzo. Le componenti solubili del malto vengono poi estratte con l'acqua, e gli estratti possono essere aromatizzati facendoli bollire con il luppolo. Se ne ottiene un « mosto » che si fa fermentare mediante il lievito. Infine il mosto così fermentato viene decantato, portato a maturazione e travasato.

È però possibile sostituire parzialmente il malto di orzo con cereali non maltati, come il riso, il granoturco e il sorgo. L'uso di questi cereali non maltati nella fabbricazione della birra è consentito in tutti gli Stati membri, salvo nella Repubblica federale di Germania e nella Repubblica ellenica. D'altro canto, secondo le informazioni fornite dalla Commissione, tutti gli Stati membri, sempre ad eccezione della Repubblica federale di Germania e della Repubblica ellenica, consentono l'uso di determinati additivi durante il procedimento di fabbricazione della birra.

B — *Il contesto normativo*

1. *La normativa greca sulla birra*

La Grecia ha adottato un codice degli alimenti e delle bevande, la cui ultima versione risale al 1971 (GU ellenica, 1971, pag. 677, seconda parte).

A norma dell'art. 144, 4° comma, di questo codice, la birra « dev'essere fabbricata e venduta secondo le disposizioni e alle condizioni contemplate dalla normativa speciale in materia di birra ».

Detta normativa speciale è la legge n. 2963/1922 (GU ellenica, 1922, pag. 134, prima parte), il cui art. 3 dispone che:

« 2) La birra prodotta all'interno dev'essere fabbricata esclusivamente con malto e luppolo e deve rispondere ai requisiti sotto elencati.

3) La birra destinata dai produttori al consumo interno o all'esportazione deve presentare, al controllo mediante analisi chimica, una densità iniziale minima del mosto prima della fermentazione di 11,50 e un grado di fermentazione minima di 45.

4) È vietata la fabbricazione di birra non rispondente ai requisiti di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, nonché l'aggiunta alla birra, dopo o durante la sua fabbricazione, di estratti di malto, glicerina, glicorrizina, glucosio o zucchero, destrina o altri amidi o surrogati del malto di orzo, nonché l'aggiunta di alcool ».

L'art. 8 di un decreto legge (Nomodetiko Diatagma) del 29 dicembre 1923 (che modifica ed integra il regime fiscale della birra) commina sanzioni penali in questi termini:

« è passibile di pena detentiva da un mese a due anni e di ammenda (...) chiunque fabbrichi sul territorio nazionale birra o malto senza autorizzazione legale, chiunque fabbrichi birra con materie prime diverse dal malto e dal luppolo, nonché chiunque usi nella fabbricazione di detto prodotto una delle sostanze vietate dalla legge ».

Una legge adottata d'urgenza nel 1945 (legge n. 205/1945) aveva in particolare aggiunto due commi al testo dell'art. 3 della legge n. 2963/1922. Questi commi recitavano:

« In casi eccezionali può essere consentita, mediante decreto del ministro delle finanze, pubblicato nella Gazzetta ufficiale, la fabbricazione con sostanze amidacee diverse dal malto o con estratti di dette sostanze o con estratti di malto.

In detti decreti saranno specificate le materie prime autorizzate in via eccezionale ai sensi del comma precedente, il periodo di lavorazione, l'accisa da riscuotere per chilogrammo di dette materie prime, nonché tutti gli altri elementi e dettagli connessi ».

Questa legge veniva abrogata con effetto retroattivo al 1° gennaio 1981, dall'art. 101 della legge n. 1402/1983, che adegua la normativa doganale e tariffaria al diritto delle Comunità europee (GU ellenica, 1983, pag. 167, prima parte).

D'altro canto, l'art. 7, n. 1, del codice degli alimenti e delle bevande dispone che gli alimenti importanti devono soddisfare i requisiti posti dalla legislazione greca. Per quel che riguarda la birra, ciò implica che questa non può essere importata se non è fabbricata con malto di orzo e luppolo.

2. *La normativa fiscale greca*

L'art. 2 del summenzionato decreto legge 29 dicembre 1923 stabilisce che l'imposta di consumo riscossa sulla birra non grava sul prodotto finito, bensì sulla materia prima utilizzata. L'importo dell'accisa è infatti fissato per chilogrammo di malto d'orzo impiegato.

3. *La normativa greca sugli additivi*

Il codice degli alimenti e delle bevande contiene varie disposizioni che disciplinano l'uso degli additivi.

Si tratta anzitutto dell'art. 29, n. 4, che stabilisce quanto segue:

« In mancanza di espressa menzione al riguardo negli articoli del presente codice relativi ad un dato alimento, è vietata l'aggiunta, negli alimenti, dei vari additivi con-

templati nel presente capitolo senza l'autorizzazione del comitato superiore per la chimica; altrimenti, l'uso di additivi è considerato come un atto che mette in pericolo la sanità pubblica e trattato come tale ».

Vi è poi l'art. 3, n. 8, che vieta la vendita di derrate contenenti:

« sostanze chimiche inorganiche od organiche, estranee alla struttura fisica della derrata in questione e la cui presenza non possa essere giustificata dalla natura e dalla composizione della stessa, oppure risidui di dette sostanze derivanti da trattamenti autorizzati, se l'entità dei residui non risulti giustificata dalla regolare applicazione di questi trattamenti, e se la loro presenza possa essere nociva per la sanità pubblica ».

In questa definizione sono inclusi gli enzimi.

4. *Le direttive d'armonizzazione*

Quattro direttive del Consiglio sono state adottate per realizzare una certa armonizzazione delle normative nazionali in materia di additivi. Sono la direttiva del Consiglio 23 ottobre 1962, « relativa al ravvicinamento delle regolamentazioni degli Stati membri sulle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana » (GU 11.11.1962, pag. 2645); la direttiva del Consiglio 5 novembre 1963, « relativa al ravvicinamento delle legislazioni concernenti gli agenti di conservazione che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana (GU del 27.1.1964, pag. 161); della direttiva del Consiglio 13 luglio 1970, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti le sostanze che hanno effetti antiossidanti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana » (GU L 157, pag. 31); e la direttiva del Consiglio 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 » (GU L 189, pag. 1).

Il criterio cui si ispirano queste norme è sempre lo stesso. Un elenco di additivi è allegato a ciascuna delle suddette direttive e gli Stati membri hanno l'obbligo di vietare l'uso degli additivi che non sono compresi negli elenchi. D'altro canto, gli additivi inclusi in questi elenchi non possono più costituire oggetto di un divieto generale. Tuttavia, gli Stati membri non sono obbligati ad autorizzare per tutte le derrate alimentari le sostanze comprese negli elenchi allegati.

Non vi è alcuna norma mirante a realizzare un'armonizzazione per gli ingredienti che possono essere usati nella fabbricazione della birra.

C — *Il procedimento precontenzioso*

Il ricorso in esame trae origine da un reclamo presentato alla Commissione, nel 1981, dall'associazione italiana della birra e del malto. Secondo detta associazione, la normativa greca avrebbe l'effetto di escludere dal mercato greco le birre fabbricate con cereali non maltati, birre tradizionalmente prodotte in quasi tutti gli Stati membri della Comunità ed esportate in Grecia fino alla data dell'adesione.

Nonostante le spiegazioni fornite dal governo greco, la Commissione decideva di instaurare il procedimento contemplato dall'art. 169 del trattato CEE, inviando, l'11 febbraio 1982, una lettera di messa in mora. Secondo la Commissione, la normativa greca sulla birra è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del trattato CEE, in quanto vieta l'importazione e la vendita di birre legalmente prodotte e smerciate in altri Stati membri, ma fabbricate con sostanze diverse dal malto d'orzo o non conformi a determinati criteri di fabbricazione.

La Commissione ribadiva il suo punto di vista in un parere motivato del 1° agosto 1983, che veniva completato da un parere motivato del 3 aprile 1984.

Poiché la Repubblica ellenica non poneva fine, entro il termine stabilito in quest'ultimo parere, all'infrazione di cui le si faceva carico, la Commissione proponeva, con atto introduttivo del 16 aprile 1984, registrato nella cancelleria della Corte il 6 luglio 1984, il ricorso in esame.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica ellenica, vietando l'importazione di birre legalmente fabbricate e smerciate negli altri Stati membri, ma non conformi alle prescrizioni della sua normativa nazionale, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE;

2) porre le spese a carico della Repubblica ellenica.

La *convenuta* chiede che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso;

2) porre le spese a carico della Commissione.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — *Sull'esatta portata della normativa greca*

Secondo la *Commissione,* le birre provenienti dagli altri Stati membri e fabbricate senza conformarsi alle specificazioni della legge n. 2963/1922 possono essere importate in Grecia. Esse non possono però essere vendute sotto la denominazione « birra », in greco o in un'altra lingua. La Commissione si basa in proposito su una circolare del 6 dicembre 1980, emanata dal laboratorio di chimica dello Stato, circolare che è stata distribuita a tutti i servizi chimici e agli uffici doganali del paese, alcuni giorni prima dell'entrata in vigore del trattato d'adesione. Secondo questa circolare, le birre importate dagli altri Stati membri devono soddisfare i requisiti posti dalla legge n. 2963/1922. In caso contrario, il prodotto non sarà immesso al consumo sul mercato nazionale sotto la denominazione di birra e il termine « birra » non comparirà sull'imballagio, né in lingua greca né in lingua straniera.

D'altro canto, la Commissione ritiene che il codice degli alimenti non vieti in modo generale l'uso di additivi. L'art. 29, n. 4, di questo codice prevede infatti la possibilità di usare alcuni additivi nei casi contemplati ed ammette l'uso di additivi speciali, previa autorizzazione del comitato superiore per la chimica.

La Commissione si stupisce, infine, del fatto che la legge n. 1402/1983 abbia abrogato con effetto retroattivo al 1° gennaio 1981, data di adesione della Grecia, l'art. 1 della legge n. 205/1945, che prevedeva, a determinate condizioni, la possibilità di produrre e di vendere birre fabbricate con materie prime diverse dal malto d'orzo.

Il *governo greco,* dal canto suo, sostiene che dal combinato disposto dell'art. 3, n. 2, della legge n. 2963/1922 e dall'art. 7, n. 1, del codice degli alimenti risulta che sarebbe molto difficile importare in Grecia birra fabbricata con materie prime diverse dal malto d'orzo. È quindi erroneo sostenere che si potrebbe vendere una siffatta birra sotto altro norme. L'ostacolo dell'importazione

delle birre provenienti dagli altri Stati membri deriva quindi non già da un divieto di denominazione, bensì dal divieto di vendita che colpisce le birre contenenti additivi e che possono, per questo motivo, essere nocive. Dall'art. 144, n. 4, del codice degli alimenti e dalla legge n. 2963/1922 si desume che nella fabbricazione della birra non può essere usato alcun additivo né alcun enzima.

D'altra parte, secondo il governo greco, l'art. 29, n. 4, del codice degli alimenti enuncia molto chiaramente il principio secondo cui gli additivi sono vietati. Questo principio non ammette restrizioni, se non del tutto marginali. L'autorizzazione ad usare determinati additivi è stata del resto concessa solo in casi eccezionali e sempre in correlazione con la disciplina del codice degli alimenti.

Infine, il governo greco dichiara di aver informato gli agenti della Commissione della sua intenzione di abrogare la legge n. 205/1945 più di un anno prima che fosse emesso il parere motivato nella presente causa. Il governo greco sottolinea inoltre che quest'abrogazione riguardava la deroga al regime generale, vale a dire la possibilità di fabbricare birra con materie prime diverse dal malto d'orzo. Questa deroga era stata dettata dalla particolare situazione determinata dagli eventi bellici e comunque, in pratica, era rimasta inoperante.

B — *Sulla valutazione della normativa greca sulla birra alla luce del diritto comunitario*

1. *Osservazioni preliminari*

La *Commissione* riconosce che gli Stati membri hanno conservato la facoltà di dettare norme in materia di produzione e di vendita dei prodotti, se non sussistono norme comuni o armonizzate. Tuttavia, il divieto di adottare misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative enunciato dall'art. 30 del trattato CEE, vale anche per le norme così emanate e uno Stato membro non può far valere in proposito la mancanza di armonizzazione.

A suo avviso, secondo la giurisprudenza della Corte, qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e smerciato in uno Stato membro dev'essere, in via di principio, ammesso sul mercato di qualsiasi altro Stato membro. Nella fattispecie la normativa greca impedisce che una birra legalmente fabbricata e smerciata in un altro Stato membro venga venduta in Grecia. È vero che questa normativa si applica indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati. Tuttavia, poiché non è giustificata da esigenze inderogabili né da uno dei motivi contemplati dall'art. 36 del trattato CEE, la normativa greca dovrebbe qualificarsi come misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, vietata dall'art. 30 del trattato CEE.

Il *governo greco* sostiene invece che non è esatto assumere che gli Stati membri dispongono solo di un margine molto ridotto per legiferare sul piano nazionale se non esiste alcuna armonizzazione sul piano comunitario. Qualora, infatti, non esista alcuna normativa comunitaria, nulla impedisce in linea di massima agli Stati membri di disciplinare la composizione, la fabbricazione e la vendita dei prodotti sul loro mercato nazionale. Gli ostacoli alla libera circolazione che derivano dalle disparità tra le normative nazionali devono venire accettati nei limiti in cui la normativa nazionale, applicata indifferentemente per i prodotti nazionali e per i prodotti importati, può giustificarsi con la necessità di soddisfare un'esigenza

inderogabile. Nella fattispecie, il governo greco adduce argomenti per giustificare la propria normativa: uno riguardante la tutela della sanità pubblica, uno basato sulla tutela dei consumatori contro le frodi ed uno relativo all'efficacia del controllo fiscale.

2. *Sull'argomento della tutela della sanità pubblica*

La *Commissione* sottolinea anzitutto che il governo greco non fornisce alcun elemento atto a provare che birre fabbricate con materie prime diverse dal malto d'orzo possono nuocere alla sanità pubblica. Orbene, da una costante giurisprudenza risulta che lo Stato il quale fa valere l'esistenza di un'esigenza inderogabile oppure una delle situazioni di deroga contemplate dall'art. 36 deve apportarne la prova.

Secondo la Commissione, è incontestabile che le birre fabbricate con materie prime diverse dal malto d'orzo non sono nocive per la salute. Questa affermazione trova conforto anzitutto nel fatto che ingredienti diversi dall'orzo vengono usati in tutto il mondo per fabbricare la birra. La Commissione trae inoltre argomento dal fatto che, per un certo numero di anni, in forza della legge n. 205/1945, è stato possibile in Grecia usare cereali non maltati. Anche se in pratica è rimasta inoperante, questa deroga costituisce un riconoscimento indiretto, da parte del governo greco, dell'innocuità delle birre fabbricate con materie prime diverse dal malto d'orzo.

Su quest'ultimo punto, il *governo greco* obietta essere esagerato il sostenere che l'adozione di una legge imposta da circostanze d'urgenza basti a dimostrare che il governo greco riconosce che la produzione e la distribuzione di birre fabbricate con materie prime diverse dal malto d'orzo non presentano pericoli.

D'altro canto, per sottolineare che l'uso degli additivi nella birra può essere pericoloso per la sanità pubblica, il governo greco ricorda che l'uso di stabilizzatori per la schiuma ha provocato in passato decessi in vari paesi.

a) *Sui pericoli derivanti, per la sanità pubblica, dall'uso di enzimi nella fabbricazione della birra*

La *Commissione* riconosce che si devono usare enzimi amilolitici per la produzione della birra, se questa viene fabbricata con cereali non maltati e non con malto d'orzo. Tuttavia, per la Commissione, l'uso di questi enzimi non rappresenta un pericolo per la sanità pubblica, in quanto essi sono già molto largamente impiegati nelle derrate alimentari.

Esiste d'altronde un consenso evidente per il loro libero impiego, in particolare nei succhi di frutta. Ad esempio, essi sono ammessi da due direttive comunitarie (direttiva del Consiglio 17 novembre 1975, n. 75/726, GU L 311, pag. 40, modificata dalla direttiva del Consiglio 13 febbraio 1979, n. 79/168, GU L 37, pag. 27), a condizione, però, che gli ingredienti di base siano trattati in modo corretto onde evitare ogni pericolo. Questo trattamento corretto degli ingredienti di base costituisce già la norma nell'intera Comunità.

Secondo il *governo greco*, il tenore delle due direttive dimostra che l'uso degli enzimi amilolitici non è esente da pericoli. Esso non deve, infatti, superare determinati limiti ed è subordinato all'impiego di materie prime sane e preparate secondo le norme di una corretta prassi industriale.

Nel caso della birra è tuttavia impossibile verificare se le condizioni di fabbricazione siano tali da escludere ogni pericolo con-

nesso all'uso degli enzimi. Di conseguenza, onde evitare qualsiasi rischio di danno per la sanità pubblica è più agevole vietare assolutamente la produzione di birre per le quali debbano essere usati enzimi.

Il governo greco sottolinea che l'uso di questi enzimi nei succhi di frutta, lecito in Grecia, non può costituire un argomento per contestare la normativa sulla birra. La Corte di giustizia, nella sentenza 19 settembre 1984, causa 94/83 (Heijn, Racc. pag. 3263), ha infatti ammesso la possibilità che le norme vigenti per una determinata sostanza variino da una derrata alimentare all'altra nello stesso Stato, in base alla stessa normativa.

b) *Sui pericoli derivanti, per la sanità pubblica, dall'uso di additivi diversi dagli enzimi nella fabbricazione della birra*

1) Sui rischi connessi all'uso di additivi diversi dagli enzimi

La *Commissione* ritiene utile illustrare anzitutto il regime degli additivi nella Comunità. Il principio fondamentale è che un additivo non può venir usato in una derrata alimentare se non sia stata accertata la sua innocuità. Di regola questo accertamento si risolve nella determinazione di un valore « ADI » (Acceptable daily intake), cioè della dose media di una sostanza, espressa in milligrammi per chilogrammo di peso corporeo, che può venire assorbita quotidianamente dall'organismo umano tramite gli alimenti consumati, anche durante tutta la vita, senza provocare disturbi apparenti della salute, tenuto conto di tutti i fattori noti al momento della valutazione. Questo valore ADI costituisce normalmente l'1% della dose priva di effetti su un animale di laboratorio. Per alcuni gruppi di additivi non è nemmeno necessario stabilire detto valore ADI, in quanto i quantitativi che possono venire assorbiti sono comunque oltremodo esigui.

La Commissione sottolinea d'altro canto che gli additivi sono le componenti più sicure della nostra alimentazione abituale. In primo luogo, infatti, la determinazione del valore ADI implica ampi margini di sicurezza, in modo da escludere qualsiasi pericolo. In secondo luogo, altri fattori molto più gravi possono nuocere alla sanità pubblica (traffico, inquinamento atmosferico, ecc.). In terzo luogo, per gli additivi viene effettuato un controllo severo, che non si ha per altri prodotti naturali pericolosi, come i tabacchi e le bevande alcoliche. Infine, a parere pressoché generale, i pericoli connessi all'uso degli additivi occupano l'ultimo posto nella gamma dei pericoli attinenti all'alimentazione umana e, ad esempio, sono meno gravi della cattiva alimentazione o della presenza di microbi.

Per il *governo greco,* il criterio fondamentale per valutare il problema è il pericolo rappresentato dall'incertezza circa gli effetti nocivi degli additivi sull'organismo umano.

Secondo detto governo, fabbricare birra con additivi implica l'uso di oltre 50 sostanze e oltre 10 categorie di sostanze la cui innocuità non è ancora stata accertata appieno. Orbene, numerosi composti chimici utilizzati nel corso degli anni passati si sono rivelati concerogeni e sono stati vietati in seguito.

Secondo il governo greco, l'uso degli additivi comporta numerosi rischi, dovuti in particolare all'insufficienza dei dati scientifici, all'impossibilità di prevedere gli effetti a lunga scadenza di un sistematico assorbi-

mento di additivi, alla imperfetta valutazione dei rischi incombenti su determinate categorie sensibili della popolazione ecc. Inoltre, le esperienze sugli animali non consentono di prevedere con certezza le reazioni sull'uomo. Non si devono nemmeno dimenticare i rischi di interazione con altre sostanze.

Per quanto riguarda il problema più specifico del valore ADI, il governo greco tiene a sottolineare che dalle ricerche scientifiche condotte dal comitato comune d'esperti della FAO e dell'OMS risulta che la dose giornaliera tollerabile rappresenta soltanto un criterio approssimativo e dipende da numerosi fattori dei quali è opportuno tenere minuziosamente conto.

2) Sull'applicazione del diritto comunitario alle normative nazionali in materia di additivi

In via preliminare, la *Commissione* sottolinea che il fatto di liberalizzare completamente la circolazione di tutti i prodotti nella Comunità non modificherà, in complesso, i quantitativi di additivi assorbiti in uno Stato membro determinato. La presenza di additivi in determinati prodotti importati sarà infatti compensata dalla loro assenza in altri prodotti importati. In ciascuno Stato membro, resterà invariato l'equilibro preesistente.

Passando poi all'esame del diritto comunitario, la Commissione sostiene che le quattro summenzionate direttive in materia di additivi rappresentano un primo passo verso l'armonizzazione, ma non limitano affatto l'applicazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE.

La Commissione analizza poi la giurisprudenza della Corte sull'uso degli additivi, pur facendo rilevare che le relative cause vertevano su sostanze manifestamente pericolose o su sostanze il cui grado di innocuità non era noto, non già su additivi di uso corrente. Da questa giurisprudenza essa trae varie conclusioni:

1) anzitutto, gli Stati membri conservano facoltà di determinare le sostanze che possono essere autorizzate;

2) le normative nazionali devono, in particolare, rispettare il principio di proporzionalità, che costituisce il fondamento dell'art. 36 del trattato CEE. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti ad autorizzare l'importazione e la circolazione di prodotti che non costituiscano un pericolo per la sanità pubblica, soprattutto qualora l'uso degli additivi sia dettato da esigenze commerciali o tecniche;

3) spetta alle autorità nazionali provare che i provvedimenti restrittivi da esse adottati si giustificano in base all'art. 36;

4) tenuto conto delle incertezze scientifiche circa la nocività di determinate sostanze e delle abitudini alimentari diverse da un paese all'altro, l'art. 36 del trattato CEE potrebbe venire applicato anche nei casi in cui i provvedimenti restrittivi adottati dagli Stati membri non siano uniformi.

In considerazione di questi principi, gli Stati possono seguire una politica generale di prevenzione dei rischi eventualmente derivanti dall'uso irrazionale degli additivi nelle derrate alimentari. La Commissione ammette anche che questa politica possa venire attuata tenendo conto delle condizioni climatiche e delle abitudini alimentari nazionali. Tuttavia, il rispetto del principio di proporzionalità implica che i provvedimenti

adottati si risolvano in una ripartizione equilibrata degli additivi pericolosi fra tutte le derrate alimentari, non già in un divieto assoluto d'importare una derrata determinata.

La Commissione ammette altresì che può essere opportuno ridurre al minimo gli additivi nella produzione delle derrate alimentari, senza dimenticare tuttavia che molto spesso essi sono utili. La Commissione ribadisce però che è necessaria una ripartizione equilibrata e proporzionale degli additivi fra tutte le derrate alimentari consumate, tenendo conto evidentemente dei metodi tradizionali di fabbricazione dei prodotti degli altri Stati membri, senza giungere ad un divieto assoluto di fabbricazione e d'importazione di un prodotto determinato.

D'altro canto, la Commissione sottolinea che la necessità tenica di impiegare gli additivi è maggiore di quanto sembra ritenere il governo greco. Dai lavori del comitato scientifico per l'alimentazione umana si desume che l'uso di un additivo deve essere consentito, qualora offra vantaggi concreti per il consumatore, vantaggi che possono essere di carattere tecnico, economico, o anche psicologico. A questa nozione di esigenza tecnica si ispirano tutte le normative nazionali in materia di additivi. È indubbiamente vero che si può fabbricare birra senza servirsi di additivi. Ma poiché il territorio economico della Comunità è unificato, se esiste un'esigenza tecnica in una regione della Comunità, tale esigenza dev'essere ammessa anche nelle altre regioni per i prodotti provenienti dalla prima.

Il *governo greco,* da parte sua, ricorda che il problema centrale della controversia è l'incertezza che regna quanto ai pericoli risultanti dall'uso di additivi.

Esso sottolinea inoltre che l'art. 36 del trattato offre agli Stati membri la possibilità di adottare provvedimenti che ostacolino gli scambi tra Stati membri, a condizione che detti provvedimenti siano indispensabili. Secondo il governo greco, l'art. 36 del trattato CEE attribuisce quindi agli Stati membri il potere discrezionale di stabilire in qual misura un prodotto sia nocivo per la salute. Il potere attribuito a ciascuno Stato membro non può vincolare gli altri Stati membri, in quanto ciò obbligherebbe gli Stati ad unificare le loro normative allineandole su quelle dello Stato meno severo.

D'altro canto, il governo greco ritiene che le direttive in materia di additivi ammettano la prevalenza del principio della tutela della sanità pubblica e che sia opportuno valutare l'interesse della libera circolazione delle merci in funzione del fatto che il livello di tutela della sanità pubblica varia da Stato a Stato.

Ciò premesso, il governo greco osserva anzitutto che non deve essere consentita la libera circolazione di prodotti contenenti additivi sulla cui innocuità gli Stati membri non concordano. Inoltre, secondo il governo greco, dai lavori della Commissione per il Codex alimentarius della FAO e dell'OMS risulta che gli additivi la cui nocività non è dimostrata dovrebbero venire usati solo se sono tecnicamente necessari. Anche ammesso che questo criterio di necessità tecnica non sia del tutto chiaro, sta di fatto che è possibile fabbricare birra senza ricorrere agli additivi. Di conseguenza è pacifico che nella fattispecie non vi sono esigenze tecniche che ne rendono necessario l'impiego. In conclusione il governo greco sottolinea che si possono prendere in considerazione fattori tecnici solo dopo aver garantito la salute dei cittadini.

Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, il governo greco sottolinea che la ripartizione degli additivi tra le

derrate alimentari è stata finora molto varia da uno Stato membro all'altro. Questa varietà si spiega con differenze climatiche, con differenze nelle condizioni di alimentazione, nelle condizioni economiche o nelle condizioni di produzione. Essa può anche essere dovuta ad una diversa valutazione del pericolo che un determinato additivo presenta per la salute.

Tutti gli Stati membri vietano quindi assolutamente o in larga misura l'uso di determinati additivi, mentre ammettono l'uso di altri. Il governo greco sottolinea che, perciò, il divieto, vigente nel proprio paese, di usare additivi per la birra non costituisce un caso eccezionale, ma dimostra soltanto che nel settore delle derrate alimentari gli Stati membri adottano diversi criteri e giungono a conclusioni diverse. Finché non sarà stata realizzata un'armonizzazione a norma dell'art. 100 del trattato CEE esisteranno ostacoli per il commercio intracomunitario e il principio di proporzionalità non potrà essere applicato.

3. *Sull'argomento della tutela dei consumatori contro le frodi*

La *Commissione* osserva che dalla costante giurisprudenza della Corte si desume che la tutela dei consumatori è sufficientemente garantita qualora sull'imballaggio della merce in questione sia apposta una dicitura adeguata, che specifichi la natura del prodotto e che indichi le componenti di questo e gli additivi usati nella sua fabbricazione.

È vero che attualmente il diritto comunitario non contempla ancora alcun obbligo, per i fabbricanti di birra, di apporre una siffatta dicitura sugli imballaggi. Esiste, infatti, solo una proposta di direttiva presentata dalla Commissione al Consiglio.

Tuttavia, secondo la Commissione, il governo greco potrebbe modificare sin d'ora la sua legislazione per obbligare i produttori di birra ad indicare sugli imballaggi gli ingredienti utilizzati. Una più dettagliata etichettatura della birra costituirebbe un provvedimento tale da garantire la libera circolazione dei prodotti e, nel contempo, la tutela dei consumatori e la trasparenza degli scambi commerciali.

Il *governo greco* spiega anzitutto perché le birre fabbricate con l'orzo sono di miglior qualità.

Detto governo ritiene d'altronde che, nelle abituali condizioni, esisterebbe un rischio di frode a danno dei consumatori se si ammettesse che vengano importate in Grecia birre fabbricate usando parzialmente una materia prima diversa dal malto di orzo. Per il governo greco, la tutela dei consumatori contro le frodi rientra nella nozione di ordine pubblico, richiamata dall'art. 36 del trattato CEE.

Infine, a suo avviso, è strano che la Grecia debba essere il primo Stato membro tenuto ad obbligare i produttori a procedere ad un'adeguata etichettatura della birra, mentre non vi è ancor alcun accordo sul piano comunitario. Il governo greco non vede perché si dovrebbe precorrere il processo di armonizzazione attualmente in corso, anticipandone i risultati.

4. *Sull'argomento relativo all'efficacia del controllo fiscale*

Poiché, in Grecia, l'imposta di consumo è calcolata sulla quantità di orzo impiegata per la fabbricazione della birra, la *Commissione* riconosce che il sistema fiscale vigente in Grecia potrebbe, in caso di apertura delle frontiere, risolversi in un vantaggio per le birre importate, che contengono meno malto d'orzo, a danno delle birre di produzione nazionale.

Tuttavia, la Commissione sottolinea che il sistema fiscale in vigore in Grecia è desueto e non si applica in nessun altro Stato membro della Comunità.

La Commissione ritiene dunque che nulla impedisca al governo greco di modificare il suo regime fiscale, in modo da instaurare una parità di trattamento tra le birre di produzione nazionale e quelle importate dagli altri Stati membri. Anche se non esiste ancora alcuna armonizzazione sul piano comunitario, la Commissione si compiacerebbe di qualsiasi modifica che orientasse il regime fiscale ellenico verso il futuro sistema comunitario.

In ogni caso, la Commissione non ammette che il ritardo esistente nell'armonizzazione delle imposte di consumo applicate alle bevande alcoliche possa costituire un alibi per commettere un'infrazione al diritto comunitario.

Il *governo greco,* dal canto suo, traccia anzitutto la cronistoria del sistema fiscale attualmente in vigore, desumendone che la propria normativa si risolve positivamente per le finanze pubbliche ed è stata applicata senza inconvenienti per decenni. Orbene, applicare un siffatto sistema fiscale ai prodotti importati equivarrebbe a sfavorire le birre fabbricate in Grecia, che contengono una quantità di malto d'orzo molto superiore.

Il governo greco insiste sul fatto che i procedimenti d'armonizzazione in materia di imposta di consumo sulla birra sono tuttora in corso. Per di più, essi lasciano agli Stati membri un ampio margine discrezionale. Di conseguenza, attualmente non vi è ancora alcun obbligo di modificare la legislazione greca, almeno finché detti procedimenti d'armonizzazione non si siano conclusi.

R. Joliet
giudice relatore