

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JEAN MISCHO

presentate il 26 giugno 2001¹

1. La Commissione delle Comunità europee ci chiede di dichiarare che la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) in quanto:

— le autorità francesi hanno ostacolato l'immissione in commercio in Francia dei detti prodotti alimentari senza provare che la commercializzazione di tali prodotti comportasse un rischio per la salute».

«— la normativa francese non contiene disposizioni che garantiscono la libera circolazione dei prodotti alimentari correnti e dei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, legalmente fabbricati e/o commercializzati in altri Stati membri della Comunità europea, contenenti sostanze additive (come vitamine, minerali e altri ingredienti) non previste da tale normativa;

I — Contesto normativo

Il contesto normativo comunitario

— la normativa francese non prevede in particolare procedimenti semplificati che consentono di ottenere l'iscrizione nell'elenco nazionale delle sostanze additive, necessaria alla commercializzazione in Francia dei detti prodotti alimentari;

2. L'aggiunta di sostanze nutritive ai prodotti alimentari *correnti* non costituisce oggetto di nessuna legislazione comunitaria.

3. Sulla base della direttiva del Consiglio 3 maggio 1989, 89/398/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari

¹ — Lingua originale: il francese.

destinati ad un'alimentazione *particolare*², la Commissione ha adottato quattro direttive specifiche che non sono tuttavia in esame nella presente causa.

4. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, della direttiva 89/398 «gli Stati membri non possono, per motivi connessi con la composizione, le caratteristiche della fabbricazione, la presentazione o l'etichettatura dei prodotti, vietare o limitare il commercio dei prodotti di cui all'articolo 1 quando sono conformi alla presente direttiva e, eventualmente, alle direttive d'applicazione della presente direttiva». Il n. 2 dello stesso articolo prevede che «il paragrafo 1 lascia impregiudicate le disposizioni nazionali applicabili in mancanza di direttive d'applicazione della presente direttiva».

5. Dal fascicolo risulta anche che le sostanze nutritive di cui si tratta nell'ambito del presente ricorso non sono contemplate dalla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/107/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano³, che riguarda solo le sostanze che sono aggiunte intenzionalmente ai prodotti alimentari per un fine tecnologico.

6. Si può pertanto concludere che la presente causa si situa esclusivamente nell'ambito degli artt. 30 del Trattato e 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE), come vigenti alla data di scadenza del termine fissato dal parere motivato.

7. Ricordo che, secondo l'art. 30 del Trattato «(...) sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente» e che l'art. 36 del Trattato è redatto nel seguente modo:

«Le disposizioni degli articoli da 30 a 34 incluso lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Il contesto normativo nazionale

8. La normativa francese applicabile all'immissione in commercio degli integratori

2 — GU L 186, pag. 27. Il corsivo è mio.

3 — GU L 40, pag. 27.

alimentari e dei prodotti alimentari correnti arricchiti con vitamine, minerali e altri nutrimenti come gli amminoacidi è il decreto 15 aprile 1912, adottato in applicazione della legge 1° agosto 1905 sulle frodi e sofisticazioni in materia di prodotti o servizi per quanto riguarda i prodotti alimentari, e segnatamente carni, salumi, frutta, verdura, pesci e conserve.

alimentari destinati ad un'alimentazione particolare (in prosieguo: il «decreto 29 agosto 1991»), «sono considerati prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare i prodotti alimentari che, per la loro particolare composizione o per il particolare processo di fabbricazione, si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di consumo corrente, sono adatti all'obiettivo nutrizionale indicato e sono commercializzati in modo da indicare che sono conformi a tale obiettivo».

9. Ai sensi dell'art. 1 di detto decreto, come redatto dal decreto 12 febbraio 1973, n. 73/138:

11. L'art. 3 dello stesso decreto è redatto come segue:

«È vietato detenere a scopo di vendita, porre in atto o vendere qualsiasi merce o prodotto alimentare destinato all'alimentazione umana qualora vi siano stati aggiunti prodotti chimici diversi da quelli il cui impiego è dichiarato lecito dai decreti adottati di concerto dal Ministro dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, dal Ministro dell'Economia e finanze, dal Ministro dello Sviluppo industriale e scientifico e dal Ministro della sanità, su parere del Conseil supérieur d'hygiène publique de France e dell'Académie nationale de médecine».

«Con decreti interministeriali dei ministri del consumo, dell'agricoltura e della sanità, su parere del Conseil supérieur d'hygiène publique de France, sono fissati:

- a) l'elenco e le condizioni d'impiego delle sostanze aventi uno scopo nutrizionale come vitamine, sali minerali, amminoacidi e altre sostanze che è lecito incorporare ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare nonché i criteri di purezza che sono applicabili a tali sostanze (...).

10. In forza dell'art. 1 del decreto 29 agosto 1991, n. 91-827, relativo ai prodotti

12. Sulla base dei due decreti che hanno preceduto uno dopo l'altro il decreto 29 agosto 1991, vale a dire i decreti 24 luglio

1975, n. 75-85 e 15 maggio 1981, n. 81-574, sono stati adottati due decreti di attuazione — il decreto 20 luglio 1977, modificato, adottato in applicazione del decreto n. 75-85, sui prodotti dietetici, e il decreto 4 agosto 1986, modificato, relativo all'impiego delle sostanze additive nella fabbricazione degli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare.

ingredienti nei prodotti alimentari, nonché sulla sua applicazione da parte delle autorità nazionali competenti a prodotti provenienti da altri Stati membri.

13. Le parti sono d'accordo nell'affermare che, come spiega il governo francese, «il dispositivo francese adotta un sistema di *elenchi positivi*⁴ e, se un operatore economico vuole commercializzare in Francia un prodotto alimentare contenente una sostanza che non figura in tale elenco positivo, deve ottenere la modifica dell'elenco positivo delle sostanze nutritive la cui utilizzazione è autorizzata in Francia».

15. Per sostanze nutritive, la Commissione intende le vitamine, i sali minerali, gli amminoacidi e gli altri composti azotati nonché le altre sostanze nutritive del tipo di quelle che figurano all'allegato III della direttiva della Commissione 14 maggio 1991, 91/321/CEE, sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento⁵. Per quanto riguarda gli altri ingredienti, i denunciati menzionavano in particolare le difficoltà connesse all'aggiunta di caffeina nei prodotti alimentari.

16. Poiché un primo scambio di lettere e di punti di vista non aveva avuto esito positivo, il 23 dicembre 1997 la Commissione inviava alla Repubblica francese una lettera di diffida invitandola a presentare le sue osservazioni entro due mesi.

II — Fatti

14. La Commissione riferisce che la sua attenzione è stata attirata, segnatamente da alcune denunce di operatori economici, sulla normativa francese relativa all'aggiunta di sostanze nutritive e di determinati

17. La Repubblica francese rispondeva con lettere del 9 marzo e 15 maggio 1998 spiegando che, a suo parere, la normativa in questione era conforme al diritto comunitario.

4 — Corsivo nel testo originale.

5 — GU L 175, pag. 35.

18. Il 26 ottobre 1998, la Commissione notificava un parere motivato al quale la Repubblica francese rispondeva, contestandolo, il 31 dicembre 1998. Quest'ultima tuttavia indicava che voleva adottare un testo regolamentare di chiarimento, che descrivesse il procedimento di autorizzazione all'impiego delle sostanze nutritive.

— la normativa francese non prevede in particolare procedimenti semplificati che consentono di ottenere l'iscrizione nell'elenco nazionale delle sostanze additive, necessaria alla commercializzazione in Francia dei detti prodotti alimentari;

19. La Commissione, avendo constatato che le autorità francesi non si sono conformate al parere motivato entro i termini prescritti, ha proposto il presente ricorso nel quale conclude che la Corte voglia dichiarare che:

— le autorità francesi hanno ostacolato l'immissione in commercio in Francia dei detti prodotti alimentari senza provare che la commercializzazione di tali prodotti comportasse un rischio per la salute.

— condannare la Repubblica francese alle spese».

«la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), in quanto:

20. La Repubblica francese conclude che la Corte voglia respingere il presente ricorso.

— la normativa francese non contiene disposizioni che garantiscono la libera circolazione dei prodotti alimentari correnti e dei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, legalmente fabbricati e/o commercializzati in altri Stati membri della Comunità europea, contenenti sostanze additive (come vitamine, minerali e altri ingredienti) non previste da tale normativa;

III — Valutazione

Sulla ricevibilità del ricorso

21. Il governo francese, senza sollevare un'eccezione di irricevibilità vera e propria,

si interroga sulla ricevibilità del ricorso. Esso ritiene che detto ricorso potrebbe costituire uno sviamento di procedura in quanto la Commissione, nello stesso momento in cui rende pubblico un progetto di direttiva relativo alle sostanze che possono essere aggiunte per finalità nutrizionali specifiche, ha introdotto un'azione per inadempimento contro uno dei pochi Stati membri che dispongono di una normativa nazionale in materia.

22. La Commissione replica che l'esistenza di progetti di armonizzazione comunitaria non può esonerare gli Stati membri dal loro obbligo di rispettare il Trattato. Inoltre, essa è del parere che la proposta di direttiva non riguardi gli aspetti principali dell'inadempimento dedotto dalla Commissione nell'ambito della presente causa.

23. Ritengo che l'obiezione del governo francese non possa essere accolta.

24. Infatti, come risulta dalla sentenza 14 dicembre 1971, Commissione/Francia⁶, un'azione diretta a far accertare che uno Stato membro non ha adempiuto gli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato «tende a garantire il rispetto del trattato e non può essere considerata come uno sviamento di procedura».

25. Inoltre, il solo fatto che la Commissione eserciti simultaneamente due competenze nello stesso campo, vale a dire la competenza ad adire la Corte sulla base dell'art. 226 CE, da un lato, e la competenza a formulare proposte legislative, dall'altro, non prova affatto che abbia sviato una di queste due competenze.

26. Pertanto, il ricorso deve essere dichiarato ricevibile.

Sul primo addebito formulato dalla Commissione

27. La portata esatta del primo addebito della Commissione non è facile da capire, ecco perché ritengo indispensabile citare per intero ciò che la Commissione espone a tal proposito.

28. Il primo addebito è intitolato:

«La normativa francese non contiene disposizioni che garantiscono la libera circolazione dei prodotti alimentari legalmente fabbricati e/o commercializzati in altri Stati membri e che contengono sostanze additive non previste da tale normativa».

⁶ — Causa 7/71 (Racc. pag. 1003, punto 13).

29. Più avanti, la Commissione precisa il suo pensiero nel seguente modo:

«La normativa francese non tiene conto del fatto che prodotti alimentari contenenti sostanze nutritive aggiunte non autorizzate in Francia sono stati legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro, il che consente loro di regola di beneficiare del principio di libera circolazione delle merci, fatte salve le eccezioni previste dal Trattato.

In tal modo, la normativa francese non contiene clausole di reciproco riconoscimento volte a garantire la libera circolazione dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro e che presentano un livello di tutela della salute dei consumatori equivalente a quello garantito in Francia, anche se tali prodotti non soddisfano completamente i requisiti della normativa francese.

Sarebbe stato ipotizzabile che la normativa francese esonerasse dalla previa iscrizione nell'elenco delle sostanze autorizzate le sostanze nutritive la cui aggiunta è autorizzata in un altro Stato membro, e si limitasse a prescrivere la notifica alle autorità nazionali, nel momento dell'immissione in commercio del prodotto alimentare, dell'utilizzazione in quest'ultimo di una sostanza non autorizzata in Francia, ma legalmente aggiunta in tale prodotto alla

luce della legislazione applicabile nello Stato membro nel quale è fabbricato o messo in commercio.

In mancanza di un tale sistema, la normativa francese può istituire un regime di previa autorizzazione all'aggiunta di sostanze nutritive solo se tale regime sia conforme ai requisiti che sono stati fissati dalla Corte nel caso degli additivi alimentari.

In ogni caso, un siffatto regime sarebbe accettabile, alla luce della giurisprudenza citata, solo qualora consentisse, tenuto conto della specificità della normativa francese, di fornire un carattere generale ad un'autorizzazione d'impiego vertente su una data sostanza tramite la sua aggiunta nell'elenco delle sostanze autorizzate».

30. Mi sembra che tale addebito segua un iter logico articolato in diverse fasi distinte.

31. Attenendosi unicamente al titolo dell'addebito, si ha l'impressione che la Commissione voglia dare alla giurisprudenza «Cassis de Dijon»⁷ una portata assoluta, e

7 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral (Racc. pag. 649).

neghi agli Stati membri il diritto di invocare l'art. 36 del Trattato per conservare una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa nell'interesse della «tutela della salute e della vita delle persone».

32. Tuttavia, alla fine del primo paragrafo dell'esposizione dell'addebito, la Commissione fa riferimento alle «eccezioni previste dal Trattato». Si può trattare solo di quelle che figurano all'art. 36 del Trattato nonché delle «esigenze imperative» riconosciute dalla Corte.

33. Malgrado ciò, nella conclusione del suo ricorso, la Commissione riprende la formula senza sfumature del titolo dell'addebito.

34. Nel secondo paragrafo dell'esposizione dell'addebito, la Commissione contesta alla normativa francese di non contenere una clausola di reciproco riconoscimento destinata a garantire la libera circolazione dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro e che presentano un livello di tutela della salute dei consumatori equivalente a quello garantito in Francia, anche se tali prodotti non soddisfano completamente i requisiti della normativa francese.

35. Nella sua replica, la Commissione ha precisato che «in applicazione della giurisprudenza "foie gras" la mancanza, nella normativa di cui trattasi, di disposizioni in materia, è sufficiente a provare l'esistenza dell'inadempimento».

36. Infine, all'udienza, la Commissione ha confermato che si trattava proprio di trasporre alla presente causa ciò che la Corte aveva dichiarato nella sentenza 22 ottobre 1998, Commissione/Francia⁸.

37. Tale sentenza è stata pronunciata nell'ambito di un ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro la Repubblica francese nei confronti di un decreto che limitava l'uso di varie denominazioni ai preparati a base di foie gras rispondenti ai requisiti da esso fissati per quanto riguardava la composizione e la qualità, in particolare, delle seguenti denominazioni: foie gras intero, foie gras e blocco di foie gras, parfait di fegato, medaglione o pâté di fegato, galantina di fegato e mousse di fegato. Il decreto indicava, per ciascuno dei prodotti di cui trattasi, il contenuto minimo di foie gras, nonché gli ingredienti consentiti, il contenuto massimo di saccarosio e di condimento, la percentuale massima di grasso essudato e di omogenato e/o di acqua, il tasso massimo di umidità, nonché specifiche modalità di presentazione o di imballaggio⁹.

8 — Causa C-184/96 (Racc. pag. I-6197; in prosieguo: la «sentenza Foie gras»).

9 — V. punto 7 della sentenza.

38. Il *dispositivo* della sentenza ha il seguente tenore:

«Adottando il decreto 9 agosto 1993, n. 93-999, relativo ai preparati a base di foie gras, senza inserirvi una clausola di reciproco riconoscimento per i prodotti provenienti da uno Stato membro e *rispondenti alle norme emanate da detto Stato*¹⁰, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 30 del Trattato CE».

39. Come prova il titolo del primo addebito della Commissione nella presente causa, la Commissione sembra essersi ispirata a tale dispositivo che, se interpretato letteralmente, potrebbe significare che qualsiasi prodotto conforme alle norme dello Stato membro *di fabbricazione* deve essere *sempre* ammesso negli altri Stati membri senza che questi ultimi abbiano la possibilità di invocare, eventualmente, il livello di tutela della salute più elevato che intendono conservare o una tutela accresciuta dei loro consumatori.

40. Tuttavia, la *motivazione* della stessa sentenza fa riferimento alla conformità più o meno completa di una merce alla normativa dello Stato di *importazione*, e non più a quella dello Stato di esportazione.

41. Infatti, la Corte ha dichiarato al punto 18 di detta sentenza che «una normativa nazionale che vieti la messa in commercio con una determinata denominazione di un prodotto proveniente da uno Stato membro, che risponde alle norme emanate da detto Stato, ma che non soddisfa *completamente*¹¹ i requisiti prescritti dalla stessa normativa, deve essere considerata idonea a ostacolare, per lo meno potenzialmente, il commercio fra gli Stati».

42. Al punto 24, la Corte ha aggiunto che «il solo fatto che una merce non sia *completamente*¹² conforme ai criteri stabiliti da una normativa nazionale riguardante la composizione di taluni generi alimentari recanti una specifica denominazione non implica che possa essere vietata la sua messa in commercio».

43. La Corte ha tuttavia fatta salva la possibilità per i servizi nazionali competenti di controllare i preparati importati e di «perseguire i responsabili della messa in commercio di generi alimentari che utilizzino denominazioni identiche a quelle previste da una regolamentazione nazionale, ma il cui contenuto sia talmente diverso da poter rilevare l'esistenza di una frode»¹³.

11 — Il corsivo è mio.

12 — Il corsivo è mio.

13 — Punto 25.

10 — Il corsivo è mio.

44. È del tutto comprensibile che la Corte abbia dichiarato inaccettabile che uno Stato membro possa vietare l'utilizzo della denominazione «foie gras» a prodotti importati la cui composizione si differenziava solo su punti di dettaglio della normativa nazionale.

45. Ma tale causa si distingueva dal presente ricorso su due punti importanti.

46. In primo luogo, nella sentenza Foie gras, non veniva in esame nessuna considerazione sulla tutela della salute.

47. In secondo luogo, il decreto francese di cui trattavasi riguardava una famiglia di prodotti ben determinati (i preparati a base di foie gras). Nella presente causa, invece, la Commissione accusa la Repubblica francese di non aver inserito una clausola di reciproco riconoscimento in due decreti, di cui uno indica «qualsiasi merce o prodotto alimentare destinato all'alimentazione umana qualora vi siano stati aggiunti prodotti chimici» e l'altro «gli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare».

48. La tesi della Commissione equivale quindi ad affermare che anche siffatte normative generali dovrebbero prevedere una clausola che preveda, in sostanza, che «saranno anche ammessi sul mercato fran-

cese i prodotti alimentari che non soddisfano completamente i requisiti della presente normativa, purché presentino un livello di tutela della salute dei consumatori equivalente a quello garantito in Francia».

49. Appare immediatamente che una tale disposizione provocherebbe grandi difficoltà di interpretazione.

50. Anzitutto, essa rischierebbe di provocare contestazioni sul momento a partire dal quale la normativa del paese d'origine del prodotto presenti un livello di tutela della salute equivalente a quello garantito in Francia, o sulla misura in cui tali prodotti possano non soddisfare «completamente» i requisiti della normativa francese.

51. In tal senso, occorrerebbe ammettere che un prodotto alimentare che incorpori una sostanza nutritiva non autorizzata in Francia, e che, di conseguenza, manifestamente non soddisfi «completamente» i requisiti della normativa francese, offre tuttavia un «livello di tutela» equivalente a quello garantito in Francia?

52. Come giustamente ha osservato il governo francese, manca «il sistema di riferimento» rispetto al quale il livello di tutela equivalente dovrebbe essere valutato.

53. L'inserimento di una clausola di reciproco riconoscimento rischierebbe quindi di creare più problemi di quanti potrebbe risolverne.

54. Inoltre, non si può sostenere che la necessità dell'inserimento di una tale clausola deriverebbe dalla logica inerente agli articoli pertinenti del Trattato o si imporrebbe per rendere tali articoli completamente operativi. Queste disposizioni valgono di per sé. L'art. 30 del Trattato prevede una norma chiara: il divieto di misure di effetto equivalente e l'art. 36 del Trattato consente determinate eccezioni.

55. Di conseguenza, è sufficiente, a mio parere, attenersi alla giurisprudenza della Corte, secondo la quale spetta allo Stato membro importatore dimostrare, tramite argomenti pertinenti e relazioni scientifiche, in cosa consistono a suo parere, i rischi per la salute che l'utilizzo di una determinata sostanza implica, o spiegare, sulla base di una motivazione circostanziata, per quale ragione il consumatore rischia di essere indotto in errore circa la natura esatta delle proprietà o degli effetti del prodotto alimentare di cui si tratta.

56. L'importatore deve poi avere la possibilità di contestare la decisione dell'autorità competente. È tutto ciò che occorre per garantire la libera circolazione delle merci.

57. Pertanto, propongo alla Corte di non accogliere l'argomento secondo cui la Repubblica francese sarebbe venuta meno ai propri obblighi non inserendo una clausola di reciproco riconoscimento nei decreti di cui trattasi.

58. Ma il primo addebito della Commissione segue un iter logico che implica ancora due fasi supplementari.

59. Al terzo paragrafo delle sue osservazioni, la Commissione dichiara che «sarebbe stato ipotizzabile che la normativa francese esonerasse dalla previa iscrizione nell'elenco delle sostanze autorizzate le sostanze nutritive la cui aggiunta è autorizzata in un altro Stato membro, e si limitasse a prescrivere la *notifica* alle autorità nazionali, *nel momento dell'immissione in commercio*¹⁴ del prodotto alimentare, dell'utilizzazione in quest'ultimo di una sostanza non autorizzata in Francia (...)».

60. Ciò significherebbe quindi che le autorità francesi, qualora ritenessero che il prodotto alimentare di cui trattasi implichi rischi per la salute, sarebbero obbligate a lanciarsi in un'azione di portata nazionale, per ottenere il ritiro di tale prodotto dai negozi allorquando, in un caso limite, dei danni alla salute avrebbero già potuto essersi verificati. Non vedo su quale base un tale sistema potrebbe essere imposto ad uno Stato membro.

14 — Il corsivo è mio.

61. La Commissione prosegue che, «in mancanza di un tale sistema la normativa francese può istituire un regime di previa autorizzazione all'aggiunta di sostanze nutritive solo se tale regime sia conforme ai requisiti che sono stati fissati dalla Corte nel caso degli additivi alimentari». Condivido tale affermazione che mi sembra, tuttavia, confondersi con il secondo addebito che sarà esaminato in prosieguo.

62. Infine, la Commissione dichiara che «un tale regime sarebbe accettabile (...) solo qualora consentisse, tenuto conto della specificità della normativa francese, di fornire un carattere generale ad un'autorizzazione d'impiego vertente su una data sostanza tramite la sua aggiunta nell'elenco delle sostanze autorizzate».

63. Orbene, mi sembra che sia proprio così il sistema adottato dalla Francia. Infatti, una volta che un ingrediente figura in tale elenco, l'immissione in commercio del prodotto alimentare non può più essere negata in quanto contiene detto ingrediente. Lo Stato membro si riserva, ben inteso, la possibilità di opporsi alla commercializzazione di un prodotto alimentare se quest'ultimo contiene, peraltro, altri ingredienti che non figurano nel detto elenco o se i consumatori possono essere indotti in errore da un'etichettatura che attribuisce al prodotto alimentare proprietà che non ha.

64. Per tutte queste ragioni, concludo quindi per il rigetto del primo addebito della Commissione.

Sul secondo addebito, relativo alla mancanza di un procedimento semplificato che consenta agli operatori economici di ottenere l'iscrizione di una sostanza legalmente utilizzata in un altro Stato membro nell'elenco nazionale delle sostanze la cui aggiunta è autorizzata nei prodotti alimentari

65. Con il suo secondo addebito, la Commissione accusa la Repubblica francese di essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato in quanto la normativa francese non prevede «procedimenti semplificati che consentano di ottenere l'iscrizione nell'elenco nazionale delle sostanze additive, necessaria alla commercializzazione in Francia dei prodotti alimentari» indicati dal presente procedimento.

66. La Commissione ricorda che «un prodotto alimentare contenente una sostanza nutritiva non autorizzata in Francia può essere commercializzato in tale paese solo qualora sia stato modificato previamente il testo dell'ordinanza interministeriale pertinente, adottata in applicazione del decreto 15 aprile 1912, modificato, o in applicazione del decreto 29 agosto 1991».

67. Dato che tale procedimento costituisce una prassi particolarmente gravosa, la Commissione ritiene che «le domande di autorizzazione all'aggiunta delle sostanze nutritive o di altri ingredienti nei prodotti alimentari correnti o destinati ad un'alimentazione particolare dovrebbero costituire oggetto di un procedimento semplificato per i prodotti alimentari legalmente commercializzati in un altro Stato membro, o almeno che contenga una disposizione esplicita che consenta la presa in conto delle autorizzazioni già rilasciate e dei risultati di analisi già effettuati in un altro Stato membro».

68. Secondo la Commissione, che fa riferimento alla sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, riguardante l'aggiunta di nitrato nei formaggi¹⁵, il procedimento di iscrizione di una nuova sostanza nutritiva nell'elenco nazionale delle sostanze, la cui aggiunta è autorizzata nei prodotti alimentari, dovrebbe essere agevolmente accessibile agli operatori economici. Le autorità nazionali dovrebbero quindi precisare l'elenco degli elementi che devono figurare nel fascicolo della domanda di autorizzazione e descrivere il procedimento d'istruzione di tale domanda, in un documento pubblicato ufficialmente e vincolante per le autorità nazionali.

69. Inoltre, il procedimento nazionale di autorizzazione dovrebbe potersi concludere

entro un termine ragionevole. La Commissione osserva che tale condizione non è soddisfatta nella fattispecie, in quanto i testi applicabili non fissano nessun termine per l'istruzione delle domande.

70. Infine, la Commissione sottolinea che la normativa francese non soddisfa il requisito secondo il quale qualsiasi rifiuto di autorizzazione deve essere effettuato in forme tali da garantire effettivamente l'esercizio di un ricorso giurisdizionale da parte dell'operatore economico interessato.

71. Il *governo francese* ritiene che esista un procedimento semplificato, anche se non è stato formalizzato materialmente, sottolineando, da un lato, che il Conseil supérieur de l'hygiène publique de France (in prosieguo: il «CSHPF») tiene conto dei dati scientifici internazionali in tutti i casi in cui i richiedenti ne fanno menzione nel loro fascicolo e, dall'altro, che il procedimento è rapido in quanto è sufficiente adottare un decreto e in quanto gli operatori economici sono spesso informati con lettera dell'esito favorevole persino prima della pubblicazione di tale decreto.

72. Il *governo francese* aggiunge che aveva sottoposto alla Commissione un progetto di parere agli operatori economici allo scopo di rispondere alle osservazioni della Commissione. Tale progetto implicava il proce-

¹⁵ — Causa C-344/90 (Racc. pag. I-4719).

dimento di richiesta all'amministrazione e di costituzione e d'istruzione delle domande d'impiego di sostanze nutritive per rendere il procedimento perfettamente trasparente. Ora, spiega il governo francese, in mancanza di una risposta favorevole della Commissione, tale parere non ha potuto costituire oggetto di una pubblicazione.

73. Infine, il governo francese ritiene che la Corte «favorisca in generale i procedimenti semplificati quando il prodotto di cui trattasi è già autorizzato sul mercato nazionale di esportazione e quando un operatore vuole effettuare un'importazione parallela di un prodotto identico o analogo ad un altro prodotto già autorizzato nel territorio nazionale interessato. Tale situazione non sembra ricorrere nella fattispecie, poiché i casi specifici presi in considerazione dalla Commissione riguardano sostanze nutritive addizionali che non erano ancora autorizzate nel territorio francese». Esso ne deduce che la Commissione non prova che il procedimento non sia de facto semplificato per un prodotto che è già legalmente commercializzato in un altro Stato membro.

74. Occorre constatare che la Corte ha dichiarato, nella citata sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, che una normativa che sottopone ad autorizzazione l'uso di un additivo «deve prevedere una procedura intesa a consentire agli operatori economici di ottenere l'iscrizione dell'additivo in questione nell'elenco nazionale degli additivi autorizzati. Questa procedura deve essere facilmente accessibile e deve potersi concludere entro termini ragionevoli e, in caso di esito negativo, il diniego deve poter

formare oggetto di ricorso esperibile in via giurisdizionale»¹⁶.

75. La citata sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, è tanto più interessante in quanto si trattava anche in quella sede del decreto 15 aprile 1992 e quindi dello stesso tipo di procedimento di autorizzazione del procedimento di cui trattasi nella presente causa. In tale sentenza, la Corte aveva concluso per il rigetto del ricorso per inadempimento in quanto la Commissione non aveva fatto valere che il procedimento istituito dai decreti di cui trattavasi era contrario al diritto comunitario. Per contro, nella presente causa, la Commissione critica proprio questo procedimento alla luce del diritto comunitario.

76. Occorre quindi esaminare il procedimento di autorizzazione alla luce delle condizioni enunciate nella citata sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia.

77. Come già osservato, il governo francese ritiene che un procedimento rispondente a tali condizioni esista anche se non è formalizzato materialmente.

78. Ora, va da sé che, se la Corte richiede l'esistenza di un determinato procedimento

16 — Punto 9.

affinché l'art. 30 del Trattato sia rispettato, occorre che si tratti di un procedimento che crea esplicitamente diritti e obblighi in capo sia all'operatore che alle autorità. Un procedimento che non è formalizzato non soddisfa manifestamente tale criterio. Esso non garantisce nessuna certezza del diritto all'operatore ed equivale, di conseguenza — nell'ottica del procedimento indicato dalla Corte — ad un procedimento inesistente.

79. Gli esempi forniti dalla Commissione confermano la mancanza di un procedimento come indicato dalla Corte. Così, la Commissione fa riferimento, senza essere smentita dal governo francese, al caso del fabbricante della bevanda «Red Bull» che ha aspettato sette mesi per ricevere una ricevuta di ritorno della sua domanda di autorizzazione a commercializzare il suo prodotto, e più di due anni per ricevere la decisione di diniego. Non si può ritenere di essere al riguardo in presenza di un procedimento che può essere concluso entro termini ragionevoli.

80. Per quanto riguarda il progetto di «parere agli operatori economici sulle modalità d'incorporazione di sostanze nutritive nei prodotti alimentari correnti» che il governo francese ha comunicato alla Commissione, occorre constatare, sempre che tale parere soddisfi le condizioni del procedimento indicato dalla Corte, che non è provato che quest'ultimo sia stato in vigore alla data della scadenza del termine fissato dal parere motivato. Il solo fatto che la Commissione non abbia approvato tale progetto così com'è — circostanza di cui il governo francese si duole peraltro solo nella

fase della controreplica —, non è idoneo a giustificare la mancata istituzione da parte della Repubblica francese di un procedimento come quello definito dalla Corte.

81. Peraltro, il progetto di parere, come indica il suo titolo, riguarda solo le sostanze nutritive nei prodotti alimentari correnti. Il parere, se fosse adottato, non riguarderebbe comunque l'aggiunta di sostanze nutritive nei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, che costituiscono anch'essi oggetto del presente procedimento.

82. Infine, non può essere accolto l'argomento del governo francese secondo il quale deriverebbe dalla giurisprudenza che un procedimento sarebbe necessario solo qualora il prodotto di cui trattasi sia già autorizzato sul mercato nazionale di esportazione e qualora un operatore voglia effettuare un'importazione parallela di un prodotto identico o analogo ad un altro prodotto già autorizzato nel territorio nazionale interessato.

83. Infatti, tale ipotesi, descritta dal governo francese, non è neanche quella della citata sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, nella quale la Corte ha appunto formulato l'esigenza di un procedimento adeguato. Per contro, l'ipotesi che si presenta in quest'ultima causa, vale a dire l'aggiunta di nitrato nei formaggi, è, per sua natura, quasi identica al problema che si pone nell'ambito della presente causa.

84. Se concludo quindi nel senso che è necessario che gli Stati membri istituiscano un procedimento corrispondente ai criteri definiti dalla Corte, non condivido tuttavia l'espressione «procedimento semplificato» utilizzata dalla Commissione, ma che non figura nelle sentenze della Corte.

85. Al punto 31 del parere motivato, la Commissione ha spiegato che, a suo parere, tale espressione significa che, nel caso di prodotti che sono stati già messi in vendita in un altro Stato membro conformemente alla normativa di tale Stato, «non è necessario che il prodotto costituisca ancora oggetto di un procedimento completo comprendente i pareri successivi del CSHPF e dell'Académie nationale de médecine».

86. Certamente sono d'accordo che, per i prodotti legalmente messi in commercio in un altro Stato membro, le autorità competenti devono anzitutto «prendere tale elemento in considerazione» e chiedersi se siano ancora possibili dubbi sull'innocuità della sostanza di cui trattasi. Ma può darsi che tali dubbi sussistano, o che gli effetti possibili di tale sostanza non abbiano costituito oggetto di nessuna analisi nel paese di fabbricazione del prodotto, o addirittura che non esistano in tale paese né normativa né procedimento in materia.

87. Non si può quindi vietare, in via di principio, alle autorità del paese d'importazione di chiedere i pareri scientifici che ritengono necessari.

88. Ciò detto, risulta da quanto precede che per quanto riguarda la commercializzazione in Francia dei prodotti alimentari correnti e dei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, legalmente fabbricati e/o commercializzati in altri Stati membri della Comunità europea, contenenti sostanze additive, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato, non avendo previsto, per l'iscrizione nell'elenco tassativo di tali sostanze prescritta dalla legislazione nazionale, un procedimento agevolmente accessibile che possa essere concluso entro termini ragionevoli e idoneo a costituire oggetto di un ricorso esperibile in via giurisdizionale in caso di esito negativo.

Sul terzo addebito, connesso all'applicazione della normativa nazionale a singole domande

89. Con il terzo addebito, la Commissione accusa la Repubblica francese di aver ostacolato la commercializzazione in Francia dei prodotti alimentari indicati nel ricorso per inadempimento in esame, senza

provare che la commercializzazione di tali prodotti implicava un rischio per la salute.

90. La Commissione sostiene che incombe alle autorità francesi, in ogni caso di diniego d'immissione in commercio di un prodotto proveniente da un altro Stato membro, elencare i rischi per la salute che esso comporta. Ora, essa ritiene che, in diversi casi concreti, i dinieghi di commercializzazione adottati dalle autorità francesi non fossero fondati sulla dimostrazione dell'esistenza di rischi per la salute.

91. La Commissione riconosce che la lotta contro la frode e la tutela del consumatore costituiscono un'esigenza imperativa meritevole di tutela. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte avrebbe stabilito che, per garantire un tale tutela, è sufficiente un'eticheatura.

92. Infine, nella sua replica, la Commissione afferma che «né il decreto del 15 aprile 1912 né quello del 29 agosto 1991 fanno dell'innocuità di una sostanza la condizione che deve essere soddisfatta per ottenere l'iscrizione di detta sostanza negli elenchi positivi». Essa ne deduce che le autorità francesi sono esonerate dal provare che i prodotti commercializzati sono pericolosi per la salute.

93. Secondo il *governo francese*, le autorità francesi cercano, come richiede la Commissione, di provare in ogni caso, esaminando i caratteri peculiari di ogni prodotto alimentare arricchito con sostanze nutritive, che il provvedimento di divieto che adottano è necessario a tutelare effettivamente la salute. Il rischio per la salute sarebbe diretto per determinate sostanze come gli amminoacidi derivati da proteine bovine. Un apporto mal controllato di tali sostanze provocherebbe, inoltre, un rischio per la salute che varia in funzione dell'alimentazione di base della popolazione. Il governo francese constata che, nei suoi pareri, il CSHPF fa espressamente riferimento alle peculiarità del caso concreto e che tale organismo viene consultato sistematicamente.

94. Riguardo all'argomento della Commissione secondo il quale le autorità francesi non avrebbero invocato vere e proprie ragioni sanitarie per rifiutare la commercializzazione di prodotti provenienti da un altro Stato membro, il governo francese osserva che l'efficacia del prodotto o della sostanza aggiunta è anch'essa presa in considerazione da numerose direttive comunitarie che hanno un obiettivo inerente alla salute. Il governo francese aggiunge che i criteri di efficacia e di buona fede consentono di giustificare provvedimenti nazionali per esigenze imperative riconosciute dalla giurisprudenza della Corte come anche per ragioni sanitarie in forza dell'art. 36 del Trattato. A suo parere, la Commissione non ha quindi adempiuto l'obbligo di provare che la normativa controversa non ha un obiettivo inerente alla salute e/o alla tutela dei consumatori.

95. Occorre esaminare se la Commissione provi, come le spetta fare¹⁷, l'esistenza dell'inadempimento che contesta alla Repubblica francese.

— “stato di fatica”, e soprattutto, circostanze in cui vi possa essere un “calo del pool di carnitina nell'organismo, come alimentazione non equilibrata, diminuzione della sintesi della carnitina o esercizio fisico intenso”;

96. A tal proposito, la Commissione fa riferimento a numerosi casi concreti che, a suo parere, proverebbero l'esistenza dell'inadempimento. Occorre quindi esaminare tali casi. Tre casi sono stati discussi in modo sufficientemente preciso nel presente procedimento.

— “facilitazione del metabolismo lipidico, in particolare negli sportivi”.

97. La Commissione si riferisce, anzi tutto, ad un parere del CSHPF del 12 luglio 1994, riguardante l'utilizzazione di L-tartrato e di L-carnitina in alcuni integratori alimentari e prodotti dietetici.

Nessuna prova è stata fornita di tali affermazioni estremamente vaghe. La nozione stessa di riduzione del pool di carnitina dopo un esercizio fisico è discutibile: infatti, in tale circostanza, la carnitina libera muscolare diminuisce effettivamente, la carnitina esterificata aumenta, ma il pool di carnitina muscolare totale non varia».

98. In tale parere, si trovano in particolare le seguenti informazioni:

«I due fascicoli propongono l'utilizzazione di L-carnitina nelle seguenti diverse indicazioni:

99. Secondo la Commissione, tale parere si limita a esaminare la veridicità delle affermazioni sulle proprietà del prodotto, nonché la sua utilità, ma non analizza la questione se esso presenti un rischio per la salute.

— “stimolare il metabolismo delle persone carenti di energia”;

100. Il governo francese non lo contesta ma ritiene che «l'efficacia del prodotto o della sostanza è presa in considerazione da numerose direttive che hanno un obiettivo

17 — Sentenza 23 ottobre 1997, causa C-159/94, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5815, punto 102).

inerente alla salute» e, riferendosi alla citata sentenza «Cassis de Dijon», sottolinea che «la tutela dei consumatori è una delle esigenze imperative che si aggiungono all'elenco delle eccezioni previste dall'art. 30 CE».

101. Anzitutto, è utile ricordare la sentenza Rombi e Arkopharma¹⁸, nella quale la Corte ha dichiarato che, «in mancanza, in primo luogo, di una normativa comunitaria relativa agli additivi autorizzati in generale nei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, e più specificatamente alla *L-carnitina*¹⁹, e, in secondo luogo, di una normativa relativa alla composizione dei suddetti prodotti, il diritto comunitario non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, relativa agli additivi autorizzati nella fabbricazione di questo tipo di prodotti alimentari».

102. Inoltre, occorre effettivamente — come propone il governo francese — riferirsi alla citata sentenza «Cassis de Dijon», nella quale la Corte ha dichiarato che «gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati

qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, (...) alla difesa dei consumatori»²⁰.

103. Ora, ritengo che la tutela dei consumatori sia effettivamente in gioco se non esiste nessuna prova — come risulta dal parere citato il cui contenuto non è peraltro contestato dalla Commissione — che una sostanza produca gli effetti che dovrebbe produrre secondo le indicazioni fornite.

104. L'argomento della Commissione, secondo cui l'etichettatura sarebbe in un simile caso una misura meno sproporzionata del divieto, non mi convince in quanto non si capisce quali siano le indicazioni da riportare. Un prodotto circondato da un apparato pubblicitario volto a mettere in evidenza che esso stimola il metabolismo delle persone carenti di energia sarebbe ancora vendibile se portasse l'etichetta: «Attenzione, non è provato che tale prodotto stimoli il vostro metabolismo»?

105. Ritengo quindi che la Commissione non abbia dimostrato l'esistenza dell'indebitamento in tale circostanza.

18 — Sentenza 18 maggio 2000, causa C-107/97 (Racc. pag. I-3367, punto 51).

19 — Il corsivo è mio.

20 — Sentenza Rewe-Zentral, citata, punto 8.

106. La Commissione si riferisce poi a due altri pareri del 10 settembre 1996 del CSHPF, riguardanti l'uno le caramelle e le bevande arricchite con vitamine, e l'altro le bevande dette «energetiche».

A tali elementi si aggiunge una pubblicità ingannevole, fondata su affermazioni menzognere in quanto non si tratta, in senso stretto, di bevande energetiche, ma di prodotti contenenti un eccitante, la caffeina, e una sostanza detta protettrice (taurina, acido glucoronico). Ora, nessuno studio attuale fornisce elementi che consentono di ritenere che questo cosiddetto effetto protettore esista. Inoltre, tali sostanze non sono autorizzate sino ad oggi nell'alimentazione.

107. Nel parere sulle bevande energetiche, si può leggere quanto segue:

«Il [CSHPF] si preoccupa dell'attuale diffusione e della pubblicità delle bevande dette "energetiche", presentate come bevande di consumo corrente. Infatti, se non esistono argomenti di tossicologia classica da opporre a tale genere di prodotto, occorre sottolineare i rischi:

Il [CSHPF] ritiene che tale tipo di bevande non debba essere autorizzato per i seguenti motivi:

— di superamento delle soglie di sicurezza per un determinato numero di vitamine. Tale rischio è tanto più importante in quanto altri prodotti, ad esempio le caramelle, sono anch'essi arricchiti;

— concentrazione eccessiva di caffeina (300 mg/l), superiore a quella autorizzata (150 mg/l);

— rischio di consumo eccessivo di caffeina in particolare nelle donne incinte;

— rischi connessi all'eccesso di consumo di caffeina: cardiovascolari (aritmia cardiaca, aumento della pressione arteriosa), neuropsicologici (ipercinesia, aggressività, insonnia, fonte di consumo di sedativi), fosfocalcico (perdita di calcio).

— affermazione ingannevole sull'attributo "energetico" del prodotto;

— rischio di controllo antidoping positivo negli sportivi.

Il [CSHPF] ritiene che il tasso massimo di caffeina nelle bevande non debba superare 150 mg/l nelle bevande e ricorda che il consumo di caffeina non dovrebbe superare 200 mg/j».

108. Ora, mi sembra incontestabile che, elencando i rischi concreti connessi all'eccesso di consumo di caffeina, il CSHPF, in quanto organismo scientifico, prova che le bevande di cui trattasi pongono problemi alla salute. Lo stesso vale quando constata che tale tipo di bevande contiene una «concentrazione eccessiva di caffeina (300 mg/l), superiore a quella autorizzata (150 mg/l)».

109. Per quanto riguarda quest'ultimo limite, non si può negare che la Repubblica francese abbia la competenza di fissarlo, tenuto conto del fatto che, «in mancanza di una normativa di armonizzazione, compete agli Stati membri decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone»²¹.

110. Peraltro, la Commissione non deduce nessun elemento scientifico o altro tale da poter mettere in discussione l'analisi delle autorità francesi circa i pericoli per la salute che pongono le bevande di cui trattasi. Al

contrario, risulta da un'informazione fornita dalla Repubblica francese e che non è stata contestata dalla Commissione che quest'ultima ha ricevuto il 21 gennaio 1999 da parte del Comitato scientifico sull'alimentazione umana un parere sfavorevole circa la presenza di determinate sostanze nutritive nelle bevande energetiche.

111. Nei limiti in cui il parere si riferisce, in modo complementare, all'«affermazione ingannevole sull'attributo “energetico” del prodotto», esso tiene conto, a mio parere, del criterio della tutela del consumatore che si giustifica alla luce della citata sentenza «Cassis de Dijon», come già spiegato in precedenza.

112. Inoltre, se è vero che «il principio della proporzionalità che è alla base dell'ultima frase dell'art. 36 del Trattato esige che la facoltà per gli Stati membri di vietare importazioni di prodotti di provenienza di altri Stati membri sia limitata a quanto necessario per raggiungere gli scopi di tutela legittimamente perseguiti»²², non sono convinto che ne derivi che la Repubblica francese non aveva il diritto di vietare le bevande di cui trattasi, ma che poteva, ad esempio, solamente prescrivere l'una o l'altra forma di etichettatura.

21 — Sentenza 17 settembre 1998, causa C-400/96, Harpegnies (Racc. pag. I-5121, punto 33).

22 — Sentenza Harpegnies, citata, punto 34.

113. Infatti, non mi sembra sproporzionato che uno Stato membro vieti un prodotto nel quale la concentrazione di una delle sostanze, nella fattispecie la caffeina, superi del 100% la concentrazione che tale Stato membro ha autorizzato in forza delle sue competenze a fissare il livello di tutela della salute della popolazione.

114. Ritengo pertanto che la Commissione non abbia provato che la Repubblica francese ha commesso un inadempimento nella fattispecie.

115. Per quanto riguarda il parere sulle caramelle e sulle bevande arricchite con vitamine, si può leggere in particolare quanto segue:

«3) La popolazione francese presenta rischi di apporto eccessivo per un determinato numero di vitamine su una frazione anche minima ma reale della sua distribuzione.

4) La diffusione di tale tipo di prodotto espone al pericolo di superamento dei limiti di sicurezza negli apporti in determinate vitamine. Infatti, è importante considerare che un individuo potrà essere indotto al consumo di numerosi prodotti arricchiti con vitamine che si aggiungeranno agli apporti

abituati: l'integrazione di vitamine nel prodotto non deve superare una piccola frazione solamente degli AQR (apporti quotidiani raccomandati) per 100 Kcal».

116. In tale ambito, il governo francese attira la nostra attenzione sul parere del CSHPF del 12 settembre 1995 «circa i limiti di sicurezza nei consumi alimentari delle vitamine e di determinati minerali». Risulta dalla lettura dei visti di tale parere che il CSHPF ha fissato i limiti di sicurezza dei consumi giornalieri delle vitamine e dei minerali fondandosi sulle «riviste bibliografiche e le relazioni presentate dinanzi al [CSHPF] sulle pubblicazioni mediche delle osservazioni degli effetti secondari nell'uomo connessi al consumo delle vitamine e dei minerali qui di seguito, (...) le regole di tossicologia alimentare, (...) le raccomandazioni degli esperti francesi in nutrizione (...) (e) gli studi effettuati in Francia sino ad oggi».

117. Ora, tenendo conto della citata sentenza Harpegneis, non si può negare che la Repubblica francese sia competente a fissare tali limiti di sicurezza e a vigilare affinché questi limiti non siano superati.

118. Inoltre, la Commissione non prova che sarebbe stato più proporzionato allo scopo perseguito — la tutela della salute — etichettare le caramelle e le bevande arricchite

chite con vitamine invece di vietarle. Infatti, se il pericolo di superamento dei limiti di sicurezza adottati dallo Stato membro è reale e rilevante, come si può dedurre dal parere in questione, tale Stato membro deve poter vietare i prodotti di cui trattasi.

119. Al riguardo, è peraltro istruttivo rileggere alcuni passaggi della sentenza 30 novembre 1983, Van Bennekom²³ nei quali la Corte ha condiviso le preoccupazioni riguardo alla salute connesse ad un consumo eccessivo di vitamine:

«36 Come la Corte ha avuto occasione di dichiarare nella sentenza 14 luglio 1983 (Sandoz, 174/82, Racc. 1983, pag. 2445) il consumo eccessivo di vitamine per un periodo prolungato può avere effetti nocivi la cui gravità dipende dal tipo: le vitamine liposolubili rischiano in via generale di essere più nocive di quelle idrosolubili. Risulta inoltre che le vitamine costituiscono un rischio reale per la salute soprattutto in forte concentrazione. Tuttavia, dalle osservazioni presentate alla Corte si desume che la ricerca scientifica non è ancora abbastanza avanzata per poter determinare con certezza le quantità e le concentrazioni critiche nonché gli effetti precisi.

37 Ora, secondo la costante giurisprudenza della Corte, poiché nello stato attuale della ricerca scientifica rimangono delle incertezze, spetta agli Stati membri, in mancanza d'armonizzazione, decidere in quale misura 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.

38 Questi principi valgono pure per le sostanze del genere delle vitamine le quali non sono in via generale nocive di per sé, ma possono produrre effetti nocivi particolari in caso di consumo eccessivo (...).

120. La Commissione non fornisce nessun elemento il quale indichi che le preoccupazioni espresse nel 1983 non siano scientificamente più valide oggi.

121. Pertanto, ritengo che, anche nel caso delle caramelle e delle bevande arricchite con vitamine, la Commissione non abbia provato completamente che la Repubblica francese è venuta meno ai suoi obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato.

23 — Causa 227/82 (Racc. pag. 3883, punti 36-38).

122. Infine, nella sua replica, la Commissione contesta ancora alla normativa francese di esonerare le autorità competenti dal provare in ogni caso e per ogni prodotto che il provvedimento di divieto che adottano è necessario tenuto conto della tutela della salute. Infatti, nessuno dei due decreti di cui trattasi farebbe dell'innocuità di una sostanza la condizione che deve essere soddisfatta per ottenere l'iscrizione di detta sostanza negli elenchi positivi. Il procedimento previsto da tali testi sarebbe volto a rendere l'impiego delle sostanze di cui trattasi «lecito» senza precisare dei criteri, né definire che cosa sia un prodotto lecito. In nessun caso, il carattere «lecito» si fonderebbe sull'innocuità del prodotto di cui trattasi. Ciò avrebbe come conseguenza che le autorità di controllo sarebbero esonerate dal provare che i prodotti commercializzati sono pericolosi per la salute e che potrebbero limitarsi a far valere il loro carattere «sofisticato» ai sensi del codice del consumo.

123. Ritengo che tale addebito della Commissione non sia fondato. Infatti, come indica il governo francese, il procedimento risultante dai decreti 15 aprile 1912 e 29 agosto 1991 prevede che le sostanze sono autorizzate con decreto su parere degli organismi scientifici. Si tratta del CSHPF, il cui compito è stato rilevato, a partire dalla legge 1° luglio 1998, n. 98-585, dall'Agence française de sécurité des aliments, nonché dell'Académie nationale de médecine. Il compito di tali organismi è precisamente di valutare l'innocuità delle nuove sostanze per le quali sono richieste delle autorizzazioni d'impiego.

124. A ciò, la Commissione obietta «che il CSHPF non è sistematicamente consultato. Infatti, nel caso in cui gli operatori economici (...) rinuncino al procedimento dei decreti del 1912 e del 1991, i provvedimenti giudiziari di cui sono oggetto si fondano sulla semplice constatazione della "sofisticazione" e non sull'analisi scientifica del pericolo che potrebbero presentare i loro prodotti».

125. Ora, ritengo che, qualora i prodotti alimentari contenenti una sostanza vietata non autorizzata in Francia siano direttamente commercializzati senza che sia stata domandata un'iscrizione di tale sostanza nell'elenco positivo, è normale che siano promossi immediatamente dei procedimenti da parte delle autorità competenti senza che queste ultime debbano provare previamente la nocività di tale sostanza. Nel caso contrario, è tutto il sistema dell'elenco positivo che sarebbe rimesso in discussione.

126. Infine, ricordo che ho in precedenza constatato che uno Stato membro può anche vietare la commercializzazione di un prodotto alimentare quando quest'ultimo non comporta un pericolo immediato per la salute, ma è presentato in modo da far credere al consumatore che abbia effetti benefici che in realtà non ha.

127. Infine, le parti hanno anche discusso la questione se la sola mancanza di valore nutrizionale possa anch'essa essere un criterio che giustifichi una restrizione alla libera circolazione.

128. Ritengo che tale discussione non sia più pertinente dal momento che, a mio parere, la Repubblica francese ha provato che la commercializzazione dei prodotti di cui trattasi presentava un rischio per la salute e/o per la tutela dei consumatori.

129. In ogni caso, la mancanza di valore nutrizionale sembra, alla luce della giurisprudenza della Corte, essere anch'essa un criterio che può giustificare una restrizione. Infatti, nella citata sentenza 16 luglio 1992, Commissione/Francia, la Corte ha dichiarato che «una domanda intesa ad ottenere l'iscrizione di un additivo nell'elenco de quo può essere respinta dalle autorità amministrative competenti solo *se il detto additivo non risponda ad alcuna necessità reale*²⁴, segnatamente di ordine tecnico, o se presenti un rischio per la sanità pubblica»²⁵.

130. In sintesi, dato che la Corte riconosce agli Stati membri il diritto di decidere in merito *al livello* della tutela che essi intendono garantire nei settori in cui non

è intervenuta un'armonizzazione, ciò significa necessariamente che possono ravvisare l'esistenza di un rischio laddove altri Stati membri non la ravvisano o non si preoccupano neanche di analizzare gli effetti di una data sostanza.

131. Ciò significa anche che uno Stato membro non è tenuto a provare, con certezza assoluta, l'esistenza di un rischio grave. È sufficiente che indichi argomenti concreti e plausibili secondo i quali la tutela della salute delle persone o la tutela dei consumatori sono effettivamente messe in discussione. Ritengo che la Repubblica francese abbia assolto tale compito e che la Commissione non abbia fornito elementi sufficienti idonei a provare il contrario.

132. Di conseguenza, giungo alla conclusione che il terzo motivo della Commissione, secondo il quale le autorità francesi «hanno ostacolato l'immissione in commercio in Francia dei prodotti alimentari citati senza provare che la commercializzazione di tali prodotti comportava un rischio per la salute» deve essere respinto.

24 — Il corsivo è mio.

25 — Punto 10.

Sulle spese

133. Risulta da quanto precede che, a mio parere, nonostante il fatto che la Repub-

blica francese sia rimasta soccombente su uno dei tre capi del ricorso, la Commissione è rimasta soccombente su una parte essenziale dei suoi motivi. Di conseguenza, propongo che, ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, ciascuna parte sia condannata a sopportare le proprie spese.

IV — Conclusione

134. Propongo:

- di dichiarare che, per quanto riguarda la commercializzazione in Francia dei prodotti alimentari correnti e dei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, legalmente fabbricati e/o commercializzati in altri Stati membri della Comunità europea, contenenti sostanze additive, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE), non avendo previsto, per l'iscrizione nell'elenco tassativo di tali sostanze prescritta dalla legislazione nazionale, un procedimento agevolmente accessibile che possa essere concluso entro termini ragionevoli e idoneo a costituire oggetto di un ricorso esperibile in via giurisdizionale in caso di esito negativo;
- di respingere il ricorso per il resto;
- di condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese.