delicati e che fissi, a questo scopo, un numero massimo di tali microrganismi alla data della vendita del prodotto in funzione del deperimento di questo nel periodo di tempo intercorrente tra la vendita ed il consumo.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 giugno 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Quinta Sezione

Y. Galmot

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DELL'11 APRILE 1984 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Con le questioni pregiudiziali sollevate dallo Hoge Raad nell'ambito del procedimento penale a carico dell'impresa che in prosieguo menzionerò come «Melkunie» vi viene nuovamente sottoposto il problema della misura in cui disposizioni della normativa olandese relativa ai generi alimentari possono trovarsi in contrasto con gli artt. 30 e 36 del trattato CEE. Prima di rievocare gli antefatti, descriverò brevemente le norme olandesi vigenti in materia di latte e di prodotti lattiero-caseari delle quali trattasi nella presente causa.

1. La normativa vigente in materia di latte e di prodotti lattiero-caseari

La normativa olandese sui generi alimentari è basata principalmente sulla Warenwet (legge 28. 12. 1935 che disciplina la

1 — Traduzione dall'olandese.

qualità e la denominazione delle merci; Staatsblad n. 793). In base agli artt. 14, 14a, 16 e 16a di detta legge è stato emanato il Melkbesluit (decreto 25. 10. 1974 sul latte; Stb. n. 699), che contiene, fra l'altro, disposizioni relative alla denominazione «pastorizzato» e ai requisiti che i prodotti così denominati devono possedere. A termini dell'art. 34, n. 3, del decreto, i prodotti «pastorizzati» devono soddisfare le seguenti condizioni:

«a) in un millilitro non devono essere presenti colibatteri coltivabili;

b) la qualità di microrganismi coltivabili può ammontare al massimo a 50 000 per millilitro, salvo che per la panna montata per la quale tale quantità può ammontare ad un massimo di 200 000;

c) la fosfatasi dev'essere negativa, a meno che il prodotto non abbia subito, al posto di un trattamento termico germicida, un altro trattamento con effetto germicida equivalente.»

La menzione «pastorizzato» deve figurare sulla confezione dei prodotti pastorizzati (art. 34, n. 6). Inoltre la temperatura di questi prodotti, prescindendo da talune eccezioni che qui non interessano, non deve superare i 10° C durante il deposito e il trasporto (art. 43, n. 1). La trasgressione di queste disposizioni costituisce reato economico ai sensi della Wet op de economische delicten 22 giugno 1950 (Stb. n. 258).

Il controllo sull'osservanza della Warenwet e delle norme in base a questa adottate è decentrato ed affidato alle competenti autorità comunali. A questo scopo i comuni emanano, secondo un determinato modello, decreti in materia di controllo, che peraltro non possono discostarsi dai requisiti sostanziali stabiliti dalla Warenwet (art. 6 di questa legge).

2. Gli antefatti più importanti e le questioni pregiudiziali

La Melkunie importava dalla Repubblica federale di Germania per venderli nei Paesi Bassi prodotti lattiero-caseari designati, sulla confezione, come «crema magra pastorizzata alla vaniglia» e «crema caramellata con panna montata». L'analisi di taluni campioni rivelava, alla *data limite per la vendita* indicata sulla confezione, o immediatamente prima, infrazioni del succitato art. 34, n. 3, del Melkbesluit. Dopo essere stata assolta dal giudice di polizia economica e condannata dal Gerechtshof in esito al giudizio d'appello promosso dal Pubblico Ministero, la Melkunie ricorreva in cassazione, deducendo principalmente l'incompatibilità delle suddette disposizioni del Melkbesluit con l'art. 30 del trattato CEE. A questo proposito rilevava che la merce era conforme alle norme del paese esportatore — Repubblica federale di Germania — che equivalevano alle corrispondenti norme olandesi. Il motivo dedotto induceva lo Hoge Raad a sollevare le seguenti questioni pregiudiziali.

«I. Se vadano considerate misure di effetto equivalente a restrizioni quanti-

tative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE le disposizioni del Melkbesluit (Warenwet) del 1974, in particolare i requisiti stabiliti all'art. 34, 3° comma, di tale decreto per i prodotti designati come «pastorizzati», e cioè

a) in un millilitro non devono essere presenti colibatteri coltivabili;

b) la qualità di microrganismi coltivabili può ammontare al massimo a 50 000 per millilitro, salvo che per la panna montata per la quale tale quantità può ammontare ad un massimo di 200 000;

ove siano applicate, in connessione con le norme di cui al punto 6 della presente sentenza, a merci importate da un altro stato membro delle Comunità europee.

II. In caso di soluzione affermativa della questione sub I, se la fissazione dei requisiti ivi citati e la loro applicazione a prodotti importati da un altro stato membro delle Comunità europee sia ciononostante giustificata, in forza dell'art. 36 del trattato CEE, per uno dei motivi contemplati da tale norma del trattato, in particolare per ragioni di tutela della salute delle persone.»

Le norme menzionate nel punto 6 sono le pertinenti disposizioni del decreto comunale in materia di controllo.

3. La prima questione

La soluzione della prima questione non dovrebbe, secondo me, presentare molte difficoltà. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, «ogni normativa commerciale degli stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» costituisce una misura d'effetto equivalente (causa 8/74, Dassonville, Racc. 1974, pag. 837). Una normativa in materia di pastorizzazione del latte, come quella in esame, la quale si applichi sia alle merci di produzione nazionale sia a quelle importate, risponde al suddetto criterio poiché la merce importata dev'essere conforme oltre che alle leggi dello stato membro esportatore anche a quelle dello stato membro importatore. In tal modo, rispetto alla merce nazionale, la merce importata viene in pratica assoggettata ad un doppio «onere» ed è quindi indirettamente discriminata. La Commissione, la Melkunie e il governo olandese ammettono concordemente che la normativa suddetta costituisce una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE. Io aggiungo che anche i provvedimenti nazionali del genere che siano giustificati in forza dell'art. 36 del trattato CEE (seconda questione) vanno ugualmente considerati misure di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 dello stesso trattato. Ciò, oltre a risultare già dalla lettera e dalla struttura delle disposizioni pertinenti, è stato espressamente dichiarato dalla Corte nelle sentenze pronunziate nelle cause 46/76 (Bauhuis, Racc. 1977, pag. 5, punto 48 della motivazione) e 34/79 (Henn e Darby, Racc. 1979, pag. 3795, punto 12).

4. La seconda questione

4.1. L'importanza della presente causa risiede pertanto nella seconda questione dello Hoge Raad, in cui è stato sollevato il problema dell'applicazione dell'art. 36

del trattato CEE. Dalla motivazione della sentenza di rinvio dello Hoge Raad emerge che quest'organo giurisdizionale ha considerato anche l'eventualità che la normativa nazionale in esame possa essere giustificata in base al criterio dei «provvedimenti ragionevoli» menzionato nella sentenza del «Cassis de Dijon» (causa 120/78, Racc. 1979, pag. 649). A questo proposito il governo olandese si è del pari riferito, più in subordine, a detta possibilità, mentre le osservazioni della Melkunie sono basate principalmente su tale interpretazione dell'art. 30 del trattato CEE. Questo contesto risulta direttamente dalla Warenwet e dalle relative norme di attuazione, che mirano a tutelare il consumatore non solo per quanto concerne la salute, ma sotto un profilo più ampio, e che inoltre riguardano anche la lealtà del commercio. Si deve sottolineare che una caratteristica generale del diritto moderno in materia di generi alimentari è che con un complesso di disposizioni tra loro connesse vengono per lo più perseguiti contemporaneamente scopi diversi, senza che sia sempre possibile stabilire nel caso specifico quale sia lo scopo prevalente. Certamente, per quanto concerne le norme relative alla qualità, le esigenze della sanità pubblica, della tutela dei consumatori e della lealtà del commercio possono parzialmente coincidere tra loro e rafforzarsi reciprocamente. Questa correlazione è riconosciuta anche nella vostra giurisprudenza. Nella suddetta sentenza, a proposito dei «provvedimenti ragionevoli», avete menzionato, oltre alle esigenze della tutela dei consumatori e della lealtà del commercio, anche quelle della sanità pubblica, cui si riferisce l'art. 36 del trattato CEE. Soprattutto nel caso di questi aspetti della normativa sui generi alimentari, in cui dette esigenze coincidono e si integrano tra loro, non sempre è importante stabilire in base a quale criterio esse siano giustificate. Poiché si tratterà sempre di norme destinate ad applicarsi indistintamente alle merci nazionali e a quelle importate, è concepibile, soprattutto nel caso di disposizioni in cui gli aspetti della sanità pubblica e della tutela dei consumatori si compenetrano, una giustificazione in base ad entrambi i criteri. In questo caso si pone principalmente la questione della conformità delle norme nazionali al principio di proporzionalità su cui si basano i due criteri; occorre inoltre che la materia di cui trattasi non sia già esaurientemente disciplinata dal diritto comunitario. Esaminerò la seconda questione dello Hoge Raad alla luce di queste considerazioni. Mi soffermerò innanzitutto sull'art. 36 del trattato CEE, poiché la questione si riferisce espressamente solo a questa norma. Comincerò con talune osservazioni circa la natura delle disposizioni sanitarie considerate, dopo di che indagherò sull'esistenza di norme comunitarie in materia. Esaminerò infine il problema con riguardo al principio di proporzionalità.

4.2. Il principio base di tutte le moderne norme sanitarie relative al latte è che questo elemento di essenziale importanze, in ragione della sua rapida deperibilità, può essere idoneo al consumo solo se abbia subito un determinato trattamento termico. Questo può consistere nella pastorizzazione, nella sterilizzazione oppure nel procedimento ultrarapido ad alta temperatura (UHT) a voi ben noto. Il suddetto principio minimo è stato adottato anche nel regolamento n. 1411/71 (art. 3, n. 1, e art. 5), col quale è stato compiuto un primo passo verso una politica comunitaria in materia di latte destinato al consumo diretto (GU

L 148, 1971, pag. 4). Del pari, tengono conto di questa esigenza elementare talune normative citate dalla Commissione e relative a determinati aspetti del ciclo di lavorazione del latte. Lo scopo di detti trattamenti termici consiste essenzialmente nel ridurre al minimo i pericoli che comporta, per la salute dell'uomo, la presenza nel latte crudo di microrganismi patogeni. Sotto questo profilo la pastorizzazione costituisce una misura necessaria per garantire la sanità pubblica ed è quindi giustificata in forza dell'art. 36. Peraltro, nessuna delle parti della causa principale lo ha messo in dubbio.

Tuttavia, la pastorizzazione non elimina tutti i microrganismi presenti nel latte. La conservabilità del latte pastorizzato è pertanto limitata, ma può essere garantita e prolungata confezionando il latte in recipienti chiusi e mantenendolo a bassa temperatura. Oltre a contenere disposizioni relative alla tecnica della pastorizzazione, le normative stabiliscono pertanto anche taluni requisiti microbiologici ai quali il latte pastorizzato deve rispondere. L'osservanza di questi requisiti garantisce non solo l'efficacia della pastorizzazione in sè e per sè, ma pure l'idoneità al consumo del latte pastorizzato durante il periodo di conservabilità. Come anche la Commissione ha esaurientemente chiarito nelle sue osservazioni, non esistono ancora, per quanto concerne questi requisiti, disposizioni comunitarie.

Tra i suddetti requisiti figura in primo luogo la reazione negativa alla fosfatasi, non controversa nella presente causa. Essa attesta che la pastorizzazione è stata effettuata a regola d'arte per quanto riguarda la durata e la temperatura. Un altro requisito è l'assenza di colibatteri in una determinata quantità di prodotto pastorizzato. Dati i pericoli che la presenza di questo ceppo di batteri comporta per la salute del consumatore, anche questo requisito è quasi indiscusso. Un terzo requisito, sul quale verte principalmente la presente causa, riguarda il numero massimo di microrganismi coltivabili che possono essere presenti in un determinato quantitativo di latte. Non risulta con certezza quale sia il giusto limite sotto il profilo sanitario. Emerge dai dati prodotti dalla Commissione, e non è stato contestato dai partecipanti al procedimento, che *al momento del consumo* può sussistere un pericolo reale per la salute qualora siano raggiunte concentrazioni di 1-2 milioni di microrganismi per millilitro. Data la velocità alla quale questi microrganismi si moltiplicano — e a questo proposito il governo olandese ha fornito precisi dati all'udienza — è comprensibile che il limite massimo da fissare sia direttamente legato al periodo di conservabilità. Nemmeno questo è, di per sè controverso. Il suddetto limite massimo deve pertanto, durante la fase commerciale, essere di molto inferiore, ma neppure tenendo conto di questo criterio può essere determinato con esattezza. Su questo punto le norme nazionali sono divergenti e la Commissione ha fornito alcuni esempi al riguardo. Comunque, è pacifico che il limite dev'essere fissato in guisa che alla scadenza del periodo di conservabilità — preferibilmente con un certo margine di sicurezza — il prodotto possa essere consumato senza pericolo per la salute.

Nel valutare sotto il profilo giuridico quest'ultimo aspetto dei requisiti microbiologici stabiliti dalle norme sul latte, ci si può richiamare al principio formulato

nella vostra sentenza 272/80 (Biologische Produkten, Racc. 1981, pag. 3277). Qualora le normative non siano armonizzate e nello stato attuale della ricerca scientifica sussistano incertezze, gli stati membri godono di una certa libertà nello stabilire la misura in cui intendono garantire la tutela degli interessi menzionati nell'art. 36 del trattato CEE. Nelle sentenze 53/80 (Eyssen, Racc. 1981, pag. 409) e 174/82 (Sandoz, Racc. 1983, pag. 2445) detta libertà degli stati membri, trattandosi di provvedimenti che valgono indistintamente per le merci nazionali e per le merci importate, è valutata con riguardo, soprattutto, al principio di proporzionalità.

dingenbesluit (Warenwet) 10 dicembre 1981 (decreto generale sulle indicazioni, Stb. n. 621), a norma del quale sulle sostanze alimentari e sulle bevande preconfezionate deve figurare la dicitura «da consumarsi preferibilmente entro . . .» seguita dalla data. Qualora questo periodo minimo di conservabilità sia legato a particolari modalità di conservazione, queste devono essere indicate. Tali disposizioni si basano sugli artt. 3 e 9 della direttiva n. 79/112, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU L 33, 1979, pag. 1).

4.3. A mio avviso, una disposizione nazionale come l'art. 34, n. 3, del Melkbesluit dev'essere esaminata sullo sfondo di queste considerazioni tecniche e giuridiche. Come si è detto, per giudicare quale sia il limite massimo da fissare per quanto riguarda la presenza di microrganismi nel latte è molto importante stabilire il momento al quale detto limite si riferisce: al termine della pastorizzazione, al momento della vendita oppure al momento del consumo. All'udienza è emerso che il governo olandese e la Commissione hanno opinioni divergenti su questo punto. A parere del governo olandese la merce deve rispondere al suddetto requisito alla data limite per la vendita, come risulta dagli estratti dei capi d'accusa formulati nei confronti della Melkunie, secondo cui a quella data i limiti fissati dal Melkbesluit erano largamente superati. Per la Commissione, invece, si deve aver riguardo alla data estrema di conservabilità. Questa tesi è basata sull'art. 10 dell'Algemeen Aandui-

Secondo me, la differenza tra le due date è molto importante per valutare la legittimità, con riguardo al diritto comunitario, delle norme microbiologiche di cui trattasi. Come la Commissione ha giustamente sottolineato, alla base del suddetto requisito della direttiva sta la considerazione che alla data limite di conservabilità il prodotto deve ancora possedere le sue proprietà caratteristiche (se adeguatamente conservato). Ciò implica che alla data summenzionata il latte deve poter essere ancora consumato senza pericolo per la salute e quindi che il numero di germi dev'essere sufficientemente basso. In questo caso si pone la questione se il requisito di 50 000 microrganismi al massimo per millilitro sia effettivamente proporzionato all'interesse da tutelare. È invero pacifico che anche limiti più elevati, ad esempio, 100 000 per millilitro, non comportano, di per sè, pericoli per la salute. Ciò è attestato anche dal fatto che, per la panna montata, il Melkbesluit sta-

bilisce il limite di 200 000 microrganismi per millilitro. Qualora risulti che la normativa di un altro stato membro ammette (anche) alla data limite di conservabilità un limite superiore, è, secondo me, in contrasto con il principio di proporzionalità esigere che il prodotti importati contengano un numero inferiore di germi. In tal caso lo stato membro importatore è tenuto a giustificare il fatto di considerare essenziale un limite inferiore, poiché risulta che anche il limite superiore adottato nello stato membro esportatore tutela adeguatamente l'interesse della sanità pubblica.

Trattandosi invece della data limite per la vendita, la situazione dev'essere, a mio avviso, valutata diversamente. Come il governo olandese ha asserito, senza essere contraddetto, il sistema della data limite per la vendita si basa sulla considerazione che il latte deve poter essere consumato senza pericolo anche dopo questa data. Il rappresentante del governo olandese ha parlato di un termine di due giorni. Secondo questo modo di vedere, la data limite per la vendita è quindi anteriore alla data estrema di conservabilità. Ciò significa che, data la velocità alla quale i microrganismi si moltiplicano, i limiti che devono essere rispettati alla data suddetta devono o possono essere inferiori. Qualora non risulti che la normativa dello stato membro esportatore contenga disposizioni del genere, non si può ritenere che sussista infrazione del principio di proporzionalità. Ciò premesso, ritengo del tutto conforme all'art. 36 del trattato CEE che, tenuto conto del principio di proporzionalità, venga stabilito un limite superiore, quanto alla presenza di microrganismi, nell'ambito del sistema della data estrema di conservabilità, e un limite inferiore quando si tratti del sistema della data limite per la vendita.

Il metodo adottato dalla normativa olandese non è del tutto chiaro. Temo che in particolare il governo olandese non sia riuscito a chiarire quale sia il fondamento giuridico del requisito della data limite per la vendita. Secondo quanto ho personalmente appurato, il requisito della data limite per la vendita da indicare sulla confezione è basato sull'art. 4, lett. a), del Zuivelverordening Consumptiemelk 1958 (regolamento sul latte destinato al consumo diretto) del Produktschap voor Zuivel. Detto requisito dev'essere considerato in concomitanza con la già menzionata disposizione della Warenwet che fa obbligo ai comuni di emanare decreti in materia di controllo. Questi decreti, di tenore pressoché identico, vietano la *vendita* di merci il cui stato o la cui composizione non siano normali (in base ai criteri della Warenwet). Inoltre, essi equiparano alla vendita talune operazioni. Questo complicato concatenamento di disposizioni è stato rievocato, fra l'altro, dallo stesso Hoge Raad nella sentenza 7 luglio 1977 (Nederlandse Jurisprudentie 1978, n. 498, pag. 1666). Poiché nell'ambito del procedimento ex art. 177 del trattato CEE la Corte non può pronunziarsi concretamente su norme nazionali, non occorre che siffatte complicazioni vi intralcino nella ricerca della soluzione della se-

conda questione sottopostavi. Aggiungo però che non è chiaro in quale misura il requisito olandese della data limite per la vendita contrasti con il requisito stabilito dalla sopracitata direttiva oppure rientri nella deroga da questa contemplata. Ritengo opportuna una riserva su questo punto nella vostra soluzione.

Rimane ancora da esaminare la questione se, siccome i limiti massimi sono riferiti alla data limite per la vendita, il numero di 50 000 microrganismi coltivabili per millilitro non sia, di per sè, un valore sproporzionatamente basso. Poiché non è possibile determinare un limite esatto, può essere illuminante solo un paragone con leggi nazionali che adottino norme analoghe. Il richiamo della Melkunie alla normativa tedesca non è tuttavia di aiuto alcuno, dato che questa normativa, come risulta dalle risposte fornite dalla Commissione ai vostri quesiti, non si basa sul contenuto di germi per determinare la conservabilità del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Stando agli esempi, citati dalla Commissione, di norme che si basano sul contenuto di germi (Svizzera: 50 000 per millilitro dalla consegna al consumatore; Repubblica federale di Germania: 100 000 per millilitro per il latte importato; Baviera: 75 000 per millilitro), il limite di 50 000 per millilitro stabilito dalla normativa olandese non sembra troppo basso.

5. Conclusione

Ricapitolando, vi propongo di risolvere le questioni dello Hoge Raad come segue:

1. L'applicazione, da parte di uno stato membro, di una normativa nazionale in base alla quale il latte e i prodotti lattiero-caseari da designare come «pastorizzati» devono rispondere a determinati requisiti microbiologici relativamente all'assenza di colibatteri e al numero massimo di microrganismi per unità di volume, a prodotti legittimamente fabbricati e messi in commercio in un altro stato membro costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi degli artt. 30 e 36 del trattato CEE.

2. L'applicazione di detta normativa nella situazione menzionata nella prima questione non può — salvo che in caso di contrasto con direttive comuni-

tarie in materia di armonizzazione delle disposizioni legislative e amministrative degli stati membri — essere considerata come una misura incompatibile con l'art. 36 del trattato CEE quando la legislazione dello stato membro importatore stabilisca un numero massimo di microrganismi coltivabili per unità di volume alla data estrema di vendita e questo limite massimo abbia lo scopo di consentire la consumazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari ancora qualche tempo dopo detta data senza che venga leso l'interesse della sanità pubblica.