CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 6 dicembre 2001 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento riguarda la libera circolazione dei prodotti di cioccolato contenenti anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao. L'Italia vieta la commercializzazione di tali prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri della Comunità con la denominazione «cioccolato» e prescrive che in Italia tali prodotti siano commercializzati con la denominazione «surrogato di cioccolato».

II — Contesto normativo

1) *Disciplina comunitaria*

Direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/241/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana (in prosieguo: la «direttiva 73/241») [2]

Settimo 'considerando'

«(...) nei prodotti di cioccolato l'utilizzazione di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao è ammessa in taluni Stati membri, dove si fa largamente uso di tale autorizzazione; che tuttavia non si può decidere fin d'ora sulle possibilità e le modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità, dato che le informazioni economiche e tecniche disponibili a tutt'oggi non permettono di stabilire una posizione definitiva e che di conseguenza la situazione dovrà essere riesaminata alla luce dell'evoluzione futura».

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 228, pag. 23.

Art. 14, n. 2, lett. a

«2. La presente direttiva non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali:

a) in virtù delle quali è presentemente permessa o vietata l'aggiunta ai diversi prodotti di cioccolato definiti nell'allegato I di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao. Il Consiglio decide su proposta della Commissione, alla scadenza di un termine di tre anni[3] dalla notifica della presente direttiva, sulle possibilità e modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità;

b) (...)».

3 — Tale normativa non è stata emanata nel termine di tre anni, come previsto, ma solo con l'adozione della direttiva 2000/36/CE. Ritornerò su questo punto al successivo paragrafo 23.

Allegato I

«1. Ai sensi della direttiva si intende per:

(...)

1.16 *cioccolato*

il prodotto ottenuto da granella di cacao, da cacao in pasta, da cacao in polvere o da cacao magro in polvere e da saccarosio, con o senza aggiunta di burro di cacao, contenente, fatte salve le definizioni di cioccolato fantasia, cioccolato alle nocciole gianduia e cioccolato di copertura, almeno il 35% di sostanza secca totale di cacao — almeno il 14% di cacao secco sgrassato e il 18% di burro di cacao — tali percentuali sono calcolate dopo aver detratto il peso dei prodotti aggiunti di cui ai punti da 5 a 8;

(...)

7. a) Senza pregiudizio delle disposizioni dell'articolo 14, paragrafo 2, let-

tera a), le materie commestibili, ad eccezione delle farine, amidi e fecole nonché dei grassi e delle loro preparazioni non provenienti esclusivamente dal latte, possono essere aggiunte al cioccolato, al cioccolato comune, al cioccolato di copertura, al cioccolato al latte, al cioccolato comune al latte, al cioccolato di copertura al latte e al cioccolato bianco.

(...)».

2) *Normativa italiana*

2. La direttiva 73/241 è stata trasposta nell'ordinamento italiano con la legge 30 aprile 1976, n. 351 (in prosieguo: la «legge n. 351/76»). L'art. 6 di tale legge definisce come prodotti d'imitazione del cioccolato tutti i prodotti che ricordano il cioccolato, ma la cui composizione non corrisponde alle definizioni di cui all'allegato di tale legge. I prodotti di cui all'allegato della legge contengono come solo grasso vegetale il burro di cacao.

3. La circolare ministeriale del 28 marzo 1994 aveva stabilito che la disposizione dell'art. 6 della legge n. 351 non fosse applicabile ai prodotti legittimamente fabbricati in altri Stati membri e contenenti anche altri grassi vegetali. Una successiva circolare del Ministero della Sanità del 15 marzo 1996 modificava tale interpretazione e stabiliva che i prodotti di cioccolato fabbricati nel Regno Unito, in Irlanda e in Danimarca, contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao, dovevano essere commercializzati con la denominazione di vendita «surrogato di cioccolato».

III — Procedimento precontenzioso

4. Con lettera del 12 febbraio 1997, la Commissione comunicava alle autorità italiane di considerare incompatibile con l'art. 28 CE il divieto di commercializzazione con la denominazione di cioccolato di prodotti di cioccolato contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Con lettera dell'8 luglio 1997 il governo italiano negava l'esistenza di una violazione dell'art. 28 CE sostenendo che la direttiva 73/241 rappresentava un'armonizzazione legislativa completa delle disposizioni sulla commercializzazione del cioccolato. Solo i prodotti conformi a tale direttiva sarebbero tutelati dal principio della libera circolazione.

5. La Commissione ha in seguito inviato al governo italiano una lettera di diffida in data 22 dicembre 1997, nella quale ribadiva la sua posizione. Nei successivi con-

tatti tra i loro servizi, il governo italiano e la Commissione mantenevano i rispettivi punti di vista. Il 29 luglio 1998 la Commissione notificava infine al governo italiano un parere motivato a cui il governo italiano rispondeva il 29 agosto 1998. Esso comunicava di voler mantenere in vigore il divieto impugnato. Entrambe le parti rimanevano pertanto ferme nelle loro posizioni.

IV — Argomenti e conclusioni delle parti

1) *Commissione*

6. La Commissione vede nella disciplina dell'art. 6 della legge n. 351/76 una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Facendo riferimento alle disposizioni dell'art. 14, n. 2, lett. a), del settimo 'considerando' e del punto 7, lett. a), dell'allegato I essa sostiene che la direttiva 73/241 non disciplina la questione dell'utilizzazione di grassi vegetali diversi dal burro di cacao nei prodotti di cioccolato. In tal modo, in linea di principio, gli Stati membri sarebbero lasciati liberi di autorizzare o di vietare l'impiego di tali grassi vegetali. Tuttavia le rispettive leggi dovrebbero essere compatibili con gli altri principi del diritto comunitario, quale il principio della libera circolazione delle merci stabilito dall'art. 28 CE.

7. Ne conseguirebbe che la legislazione nazionale relativa alla commercializzazione di prodotti che contengono anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao potrebbe disciplinare solo la produzione all'interno del proprio Stato membro. Il rispetto dell'art. 28 CE esigerebbe che la commercializzazione delle due specie di prodotti, ossia il cioccolato con o senza aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, debba in linea di principio essere permesso all'interno della Comunità con la denominazione di vendita di cioccolato. L'unica condizione sarebbe che siano rispettati i contenuti minimi previsti dalla circolare 73/241 e che i prodotti siano legalmente fabbricati in uno Stato membro con la denominazione di vendita di cioccolato.

8. La Commissione osserva inoltre che in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia e della Spagna, è consentito lo smercio di prodotti di cioccolato contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao con la denominazione di vendita di cioccolato. In sei Stati membri sarebbe consentita la produzione di tali prodotti con la denominazione di cioccolato.

9. Secondo la Commissione la possibilità di commercializzare i prodotti considerati con la denominazione di surrogato di cioccolato non fa venir meno la restrizione alla libera circolazione delle merci. Anzi, la

Commissione vede in tale disciplina anche una ingiustificata restrizione alla libera circolazione delle merci.

10. L'obbligo di mutare la denominazione causerebbe maggiori costi di confezionamento ed etichettatura. Inoltre ciò potrebbe condurre a condizioni di commercializzazione sfavorevoli. I prodotti che recano le denominazioni di vendita tradizionalmente in uso sarebbero in genere maggiormente apprezzati dai consumatori. In particolare l'impiego di un termine negativo come «surrogato di cioccolato» avrebbe l'effetto di svilire il prodotto agli occhi dei consumatori.

11. La Commissione ritiene che l'obbligo di mutare la denominazione sarebbe eventualmente giustificato se i prodotti di cioccolato considerati si discostassero in modo sostanziale, nella loro composizione o fabbricazione, da quelli che normalmente sono commercializzati con tale denominazione nella Comunità. Non si potrebbe tuttavia ritenere che rientri in tale ipotesi l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, in quanto tali prodotti sarebbero già riconosciuti come cioccolato dalla direttiva 73/241.

12. L'obbligo di mutare la denominazione sarebbe inoltre sproporzionato. L'obiettivo della tutela del consumatore potrebbe essere conseguito altrettanto efficacemente apponendo sulla confezione un'indicazione oggettiva e neutra diretta a informare il consumatore. Ciò rappresenterebbe un mezzo notevolmente più blando del divieto di commercializzazione con la denominazione con la quale il prodotto è stato legalmente fabbricato in uno Stato membro, e della possibilità di poterlo commercializzare con una diversa denominazione, per giunta negativa.

13. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1. dichiarare che, avendo vietato che i prodotti di cioccolato contenenti sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao, fabbricati legalmente negli Stati membri che autorizzano l'aggiunta di tali sostanze, possano essere commercializzati in Italia con la denominazione con cui sono commercializzati nello Stato di provenienza ed imponendo che tali prodotti possano essere commercializzati solo con la denominazione «surrogato di cioccolato» la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza dell'art. 28 CE;

2. condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese processuali.

2) *Italia*

14. La Repubblica italiana conclude che la Corte voglia:

1. respingere il ricorso;

2. condannare la Commissione alle spese.

15. La Repubblica italiana ritiene che la normativa contestata sia compatibile con l'art. 28 CE. L'art. 14, n. 2, lett. a), della direttiva 73/241 autorizzerebbe espressamente gli Stati membri a mantenere la propria legislazione nazionale a prescindere dal fatto che essi consentano o vietino l'utilizzo di grassi vegetali diversi dal burro di cacao. L'interpretazione della Commissione eluderebbe tale disciplina. Se merci non conformi alla legislazione dello Stato di importazione potessero ciononostante essere commercializzate con la denominazione con cui sono fabbricate nello Stato di origine, si giungerebbe in definitiva a consentire l'aggiunta di sostanze che sono vietate in base alla legislazione nazionale. Ciò contrasterebbe con il senso dell'autorizzazione contenuta all'art. 14, n. 2, della direttiva 73/241.

16. Inoltre la tesi della Commissione condurrebbe ad una discriminazione a danno delle imprese nazionali. Le imprese che producono in Italia dovrebbero osservare la legislazione italiana, secondo la quale è vietata l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Esse subirebbero di conseguenza uno svantaggio concorrenziale rispetto alle imprese che producono in altri Stati membri e che potrebbero commercializzare in Italia, con la denominazione di cioccolato, prodotti contenenti anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao.

17. Il governo italiano contesta che la normativa contestata si traduca in una restrizione alla libera circolazione delle merci. La commercializzazione di prodotti che contengono anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao sarebbe consentita in Italia con la denominazione di «surrogato di cioccolato».

18. L'obbligo di modificare la denominazione del prodotto sarebbe giustificato sotto il profilo della tutela dei consumatori. L'aggiunta di altri grassi vegetali determinerebbe una modifica talmente importante del prodotto da non giustificare più la sua commercializzazione con la denominazione tradizionale di cioccolato. Sorgerebbe altrimenti il rischio di trarre in errore i consumatori italiani, che associano alla denominazione di cioccolato solo prodotti non contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao.

V — Valutazione giuridica

1) *Mancanza di armonizzazione sul piano del diritto comunitario*

19. La controversia tra le parti verte sulla questione dei limiti in cui la commercializzazione con la denominazione commerciale di cioccolato dei prodotti di cioccolato contenenti anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao sia disciplinata dalla direttiva 73/241. La Commissione lo esclude e ritiene che la commercializzazione di prodotti di cioccolato contenenti anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao sia disciplinata dall'art. 28 CE. La Repubblica italiana ritiene invece che la direttiva contenga una disciplina tassativa in base alla quale gli Stati membri sono autorizzati a disciplinare tale questione, ivi compreso l'eventuale divieto di commercializzare prodotti non conformi alla legislazione nazionale.

20. A sostegno della loro argomentazione entrambe le parti si riferiscono all'art. 14, n. 2, lett. a), della direttiva, citato al precedente capo II, sub 1). Tale disposizione recita: «La presente direttiva non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali (...) in virtù delle quali è presentemente permessa o vietata l'aggiunta ai diversi prodotti di cioccolato definiti nell'allegato I di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao». La questione controversa tra le parti non può essere risolta con il mero ricorso al testo di tale disposizione. Essa significa solamente che la legislazione nazionale esistente relativa all'ammissibilità dell'utilizzazione di grassi vegetali diversi dal burro di cacao non è interessata dalla direttiva. Con ciò si dichiarano legittime per il diritto comunitario tanto le disposizioni che consentono tale impiego quanto quelle che lo vietano. Con ciò non è però risolta la questione di stabilire entro che limiti sia da autorizzare la commercializzazione di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita di cioccolato, che non è conforme alla vigente legislazione nazionale.

21. La citata frase dell'art. 14 si deve però leggere in connessione con la successiva frase di tale disposizione, nella quale si annuncia una futura disciplina della questione in questi termini: «Il Consiglio decide su proposta della Commissione, alla scadenza di un termine di tre anni dalla notifica della presente direttiva, sulle possibilità e modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità; (...)». Da ciò risulta chiaro che la questione dell'impiego di grassi vegetali diversi dal burro di cacao non doveva essere disciplinata dalla direttiva 73/241, ma restava riservata ad un successivo atto giuridico. Pertanto diventa difficile poter condividere l'opinione del governo italiano, che vede nella direttiva una disciplina tassativa in base alla quale gli Stati membri

sarebbero autorizzati a disciplinare la questione della possibilità di commercializzare prodotti contenenti altri grassi vegetali oltre al burro di cacao, anche con riguardo a prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri. Tale disciplina viene invece riservata ad un atto normativo comunitario da emanare.

22. La tesi qui sostenuta è confermata dal settimo 'considerando' della direttiva. Esso rende noto che con la direttiva non si vuole prendere posizione sulle possibilità e sulle modalità dell'estensione dell'utilizzazione di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, utilizzazione ammessa in taluni Stati membri, a tutta la Comunità. Ciò dimostra che la direttiva non costituisce appunto una disciplina tassativa in ordine alla libertà di circolazione dei prodotti di cioccolato contenenti altri grassi vegetali oltre al burro di cacao.

23. La disciplina annunciata all'art. 14, n. 2, della direttiva 73/241 è intervenuta solo con l'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 giugno 2000, 2000/36/CE, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana [4]. Essa stabilisce che determinati grassi vegetali diversi dal burro di cacao elencati nell'allegato II di tale direttiva possono costituire fino al 5% del prodotto finito. Tale direttiva dev'essere tuttavia trasposta solo entro il 3 agosto 2003 e non trova perciò applicazione nella presente controversia.

4 — GU L 197, pag. 19.

24. In via provvisoria si deve constatare che la direttiva 73/241 riguarda sì una disciplina dell'impiego della denominazione di vendita «cioccolato», ma non stabilisce in modo tassativo fino a che punto i prodotti contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao possano essere messi in commercio con la denominazione di vendita di cioccolato. Essa rappresenta perciò solo un'armonizzazione parziale dell'impiego della denominazione di vendita «cioccolato».

25. Le parti sono in disaccordo sulle conseguenze giuridiche che se ne devono trarre. Mentre la Commissione ritiene che gli Stati membri siano obbligati in forza dell'art. 28 a consentire che i prodotti legalmente fabbricati negli altri Stati membri con la denominazione di cioccolato siano commercializzati nel loro territorio con la denominazione «cioccolato» utilizzata nello Stato di provenienza, l'Italia ritiene che il ricorso all'art. 28 CE sia escluso dalla direttiva 73/241, in quanto altrimenti sarebbe elusa la facoltà riconosciuta agli Stati membri dall'art. 14 di disciplinare l'ammissibilità dell'impiego di tali grassi.

26. Secondo la giurisprudenza «Cassis de Dijon» spetta agli Stati membri, nei casi in cui manchi una disciplina comunitaria, emanare, ciascuno per il suo territorio, tutte le disposizioni relative alla fabbricazione e alla commercializzazione di un

prodotto. «Gli ostacoli alla 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, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Tuttavia devono essere accettati solo quegli ostacoli agli scambi con i quali si persegue una finalità di interesse generale che prevalga sull'esigenza della libera circolazione delle merci, che rappresenta uno dei principi del diritto comunitario [5].

27. Risulta da tale giurisprudenza che gli Stati membri sono effettivamente competenti a disciplinare le situazioni non armonizzate, o solo parzialmente armonizzate [6]. Rientra in tale ambito, come sopra esposto, anche l'impiego della denominazione di vendita di cioccolato per prodotti contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Queste discipline devono però essere compatibili con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci. Ciò significa che, in quanto dalle stesse derivi una restrizione alla libera circolazione delle merci, si deve accertare se la restrizione sia disposta per motivi imperativi e sia quindi giustificata. Il motivo di tale riserva si fonda sul fatto che una diversa interpretazione porterebbe ad autorizzare in simili casi gli Stati membri a compartimentare i rispettivi mercati nazionali per quanto riguarda i prodotti non contemplati dalle norme comunitarie, in contrasto con l'obiettivo della libera circolazione delle merci perseguito dal Trattato [7]. Sulla base della giurisprudenza citata si deve quindi considerare che l'applicazione dell'art. 28 CE e seguenti non è esclusa dalla disciplina dell'art. 14, n. 2, lett. a), della direttiva 73/241.

28. Questa conclusione non è infirmata dall'obiezione del governo italiano secondo cui l'applicabilità dell'art. 28 CE condurrebbe ad una discriminazione a danno delle imprese nazionali. Secondo una giurisprudenza costante tale articolo non è inteso a garantire che le merci di origine nazionale fruiscano, in tutti i casi, dello stesso trattamento delle merci importate e che una differenza di trattamento fra merci la quale non sia atta ad ostacolare l'importazione od a sfavorire la distribuzione delle merci importate non ricada sotto il divieto stabilito dal suddetto articolo [8]. Perciò se l'interpretazione qui sostenuta dell'art. 14, n. 2,

5 — Sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. pag. 649, punti 8 e 14); 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punto 12), e 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 15).

6 — V., per l'ambito della fissazione di requisiti linguistici, sentenza 3 giugno 1999, causa C-33/97, Colim (Racc. pag. I-3175, punto 35).

7 — V. sentenza 12 ottobre 2000, causa C-3/99, Ruwet (Racc. pag. I-8749, punto 47).

8 — Sentenze 5 dicembre 2000, causa C-448/98, Guimont (Racc. pag. I-10663, punto 15), e 18 febbraio 1987, causa 98/86, Pubblico ministero/Mathot (Racc. pag. 809, punti 7 e 8).

lett. a) della direttiva 73/241 determinasse svantaggi concorrenziali alle imprese che producono in Italia, ciò sarebbe irrilevante rispetto al diritto comunitario.

29. Si deve perciò tener fermo, come conclusione provvisoria, che l'adozione della direttiva 73/241 non esclude il ricorso agli artt. 28 CE e seguenti.

2) *Compatibilità della normativa italiana con l'art. 28 CE*

30. Va perciò di seguito esaminata la questione se la legislazione italiana sia conforme alle prescrizioni degli artt. 28 CE e seguenti.

31. Ai sensi dell'art. 28 CE sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. Secondo una giurisprudenza costante costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi misura che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi commerciali intracomunitari [9].

32. Si deve quindi accertare se il divieto italiano di immettere in commercio con la denominazione «cioccolato» prodotti contenenti anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao rappresenti un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

a) Sussistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

33. La legge n. 351/76 vieta che i prodotti contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao, legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato», siano commercializzati in Italia con tale denominazione. Si costringono quindi i fabbricanti stabiliti in altri Stati membri a modificare la composizione dei loro prodotti se essi intendono metterli in commercio in Italia con la denominazione di vendita «cioccolato». Pertanto tale normativa restringe l'immissione nel mercato italiano delle merci legalmente fabbricate in altri Stati membri e ostacola di

9 — Sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5), e Keck e Mithouard (citata alla nota 5, punto 11).

conseguenza la loro libera circolazione nella Comunità [10]. Ciò configura una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

34. Il governo italiano contesta tale conclusione osservando che la commercializzazione di tali prodotti è consentita in Italia con la denominazione di vendita «surrogato di cioccolato».

35. Secondo la giurisprudenza è incompatibile con l'art. 28 CE e con gli obiettivi di un mercato comune il fatto che una legislazione nazionale possa riservare una denominazione generica ad una varietà nazionale, a detrimento delle altre varietà prodotte, in particolare, in altri Stati membri, obbligando i produttori delle seconde a dare loro denominazioni ignote o meno apprezzate dal consumatore [11].

36. Nel caso in esame la denominazione di vendita «cioccolato» non è riservata ai prodotti italiani. Essa può essere invece impiegata per tutti i prodotti che contengono come grasso vegetale esclusivamente il burro di cacao. Tuttavia è vietata la commercializzazione di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato», ma che contengono anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Tradizionalmente tali prodotti di cioccolato in Italia non vengono fabbricati. I prodotti italiani non sono perciò colpiti dal divieto, per cui tale disciplina giova alla produzione nazionale tipica, sfavorendo nella stessa misura i prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato». Un siffatto modo di procedere rappresenta secondo la citata giurisprudenza una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa [12].

37. In riferimento alla possibilità di mettere in commercio i prodotti in questione con la denominazione commerciale «surrogato di cioccolato» si deve constatare che l'impiego di tale denominazione racchiude in sé la possibilità di un'impressione negativa per il consumatore. Il termine di «surrogato» non è un termine obiettivo e neutro, con cui venga comunicata una semplice informazione, come ad esempio la menzione «contiene anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao». L'aggiunta del termine «surrogato» implica che non si tratta di cioccolato, ma solo di un succedaneo. Esiste

10 — V., per altri casi analoghi, che riguardavano anche la composizione del prodotto, sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia (Racc. pag. 3019, punto 26) e 22 settembre 1988, causa 286/86, Pubblico ministero/Deserbais (Racc. pag. 4907, punto 12).

11 — Sentenze 26 novembre 1985, causa 182/84, Miro (Racc. pag. 3731, punto 22); Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 10, punto 12); Commissione/Italia (citata alla nota 10, punto 26); 14 luglio 1988, causa 298/87, Smanor (Racc. pag. 4489, punto 12), e 16 dicembre 1980, causa 27/80, Fietje (Racc. pag. 3839, punto 10).

12 — V. sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 10, punto 20).

quindi la possibilità che il consumatore giudichi tale prodotto non del tutto valido o lo apprezzi meno del prodotto commercializzato con la denominazione di vendita «cioccolato». Di conseguenza si deve ritenere che la possibilità di commercializzare il prodotto con la denominazione «surrogato di cioccolato» non sia atta ad escludere che dal divieto contestato derivi una restrizione alla libera circolazione delle merci.

38. Si deve quindi concludere, in via provvisoria, che dalla disciplina italiana contestata deriva un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Tale ostacolo può essere compatibile con il diritto comunitario solo se è giustificato.

b) Giustificazione della restrizione alla libera circolazione delle merci.

39. Nelle materie per le quali manca una disciplina comunitaria, secondo una costante giurisprudenza gli ostacoli agli scambi intracomunitari che scaturiscono da discrepanze tra le normative nazionali devono essere accettati nei limiti in cui dette disposizioni, indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possano giustificarsi in quanto necessarie per soddisfare esigenze tassative inerenti, tra l'altro, alla tutela dei consumatori. Ma, per essere tollerate, è necessario che dette disposizioni siano proporzionate alla finalità perseguita e che lo stesso obiettivo non possa essere raggiunto con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi comunitari [13].

40. La normativa italiana si applica indifferentemente ai prodotti nazionali ed a quelli importati. La prima condizione è perciò soddisfatta.

41. Il governo italiano ricorre, per giustificare tale disciplina, alla tutela dei consumatori. Esso asserisce che il consumatore italiano associerebbe il concetto di cioccolato solo a prodotti contenenti come grasso vegetale esclusivamente burro di cacao. L'aggiunta di altri grassi vegetali diversi dal burro di cacao determinerebbe un cambiamento sostanziale del prodotto. Se si consentisse la commercializzazione di tali prodotti con la denominazione di vendita di cioccolato, sussisterebbe per il consumatore il rischio di confusione e di errori.

42. La Corte di giustizia ha considerato la tutela dei consumatori come un'esigenza tassativa, in linea di principio atta a giustificare misure restrittive della libera

13 — Sentenze Ruwet (citata alla nota 7, punto 50), e 26 novembre 1996, causa C-313/94, Graffione (Racc. pag. I-6039, punto 17).

circolazione delle merci [14]. Pertanto anche la seconda condizione summenzionata è soddisfatta.

43. Resta da accertare se la misura contestata sia necessaria. La Commissione è del parere che appropriate informazioni per il consumatore apposte sulla confezione del prodotto siano un mezzo più blando ed altrettanto efficace per conseguire l'obiettivo perseguito di proteggere il consumatore dal rischio di errori.

44. Secondo la giurisprudenza, in mancanza di armonizzazione comunitaria, provvedimenti nazionali necessari per garantire la corretta denominazione dei prodotti, che eviti qualsiasi confusione nella mente del consumatore e che garantisca la lealtà delle operazioni commerciali, non sono in contrasto con gli artt. 28 e seguenti del Trattato [15]. Si deve perciò verificare se la disciplina contestata, la quale richiede un mutamento della denominazione del prodotto in surrogato di cioccolato, sia necessaria per informare i consumatori.

45. Il divieto di commercializzare con la denominazione di vendita «cioccolato» e la possibilità di commercializzare i prodotti controversi con la denominazione di vendita «surrogato di cioccolato» sono atti a proteggere il consumatore italiano dal rischio di errori. Viene garantito che quest'ultimo ottenga, con la denominazione di vendita «cioccolato», solo prodotti contenenti come grasso vegetale esclusivamente burro di cacao. Ciò protegge il consumatore dalla confusione di tali prodotti con prodotti contenenti in aggiunta anche altri grassi vegetali. Quindi questa disciplina è atta a garantire la tutela del consumatore.

46. Per essere compatibile con il diritto comunitario tale disciplina non può però eccedere i limiti del necessario. La Commissione propone, come misura meno drastica, un'appropriata etichettatura, con indicazioni sugli ingredienti, dei prodotti contenenti anche altri grassi vegetali. Il governo italiano ritiene che ciò non sia sufficiente e obietta che il consumatore italiano si aspetta che soltanto prodotti contenenti come solo grasso vegetale il burro di cacao rechino la denominazione di cioccolato.

47. L'argomentazione del governo italiano è analoga a quella esposta nella causa relativa alla denominazione di vendita «aceto». In tale contesto si sosteneva che la disciplina nazionale controversa era necessaria in quanto il consumatore italiano, per tradizione plurisecolare, considererebbe aceto solo l'aceto di vino. La Corte di giustizia ha respinto tale obiezione e ha dichiarato che il termine aceto, secondo la

14 — Sentenze Ruwet (citata alla nota 7, punto 50); 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227, punto 30), e Smanor (citata alla nota 11, punto 18).

15 — Sentenze 26 ottobre 1995, causa C-51/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3599, punto 31), 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 793, punto 11).

nomenclatura combinata della tariffa doganale comune, è una denominazione generica che le disposizioni interne non potevano riservare alla sola produzione nazionale. Un'appropriata etichettatura dei tipi di aceto non a base di vino è stata in linea di principio considerata sufficiente a garantire la tutela dei consumatori. Si è considerato che la disciplina nazionale rappresentava una restrizione sproporzionata della libera circolazione delle merci, in quanto era possibile ricorrere ad un'appropriata etichettatura quale misura più blanda a protezione del consumatore [16]. In modo analogo il governo tedesco aveva cercato di giustificare la legge di purezza per la birra con l'argomento che il consumatore associerebbe la denominazione «Bier» (birra) ad una bevanda prodotta esclusivamente con le materie prime elencate nell'art. 9 del Biersteuergesetz (legge fiscale sulla birra). La denominazione generica di birra riservata ai prodotti fabbricati secondo la legge di purezza servirebbe a proteggere il consumatore dal rischio di errori sulla natura del prodotto [17]. La Corte ha respinto anche quest'obiezione considerando che le idee dei consumatori possono variare da uno Stato membro all'altro e possono del pari mutare nel tempo nell'ambito di uno Stato membro, costituendo l'istituzione del mercato comune un fattore essenziale al riguardo. La legislazione di uno Stato membro non dovrebbe «(...) servire a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento» [18]. Anche in questo caso è stata ritenuta sufficiente un'appropriata etichettatura delle birre non fabbricate secondo la legge di purezza. Inoltre la Corte ha dichiarato che anche una disposizione nazionale che subordini l'utilizzazione della denominazione di vendita «gin» ad un contenuto minimo di alcool è incompatibile con l'art. 28 CE e che le esigenze della lealtà dei negozi commerciali possono essere prese in considerazione nel rispetto degli usi tradizionali anche grazie ad un'appropriata etichettatura delle bevande con gradazione alcolica inferiore [19]. In casi analoghi che riguardavano la composizione del prodotto, la Corte ha ritenuto parimenti sufficiente un'etichettatura a salvaguardia degli interessi dei consumatori [20]. Alla luce di questa giurisprudenza consolidata l'obiezione secondo la quale il consumatore italiano si aspetterebbe di poter acquistare con la denominazione «cioccolato» unicamente prodotti contenenti come solo grasso vegetale il burro di cacao, appare in linea di principio inidonea a giustificare la disciplina contestata.

48. Si deve tuttavia altresì osservare che la Corte di giustizia ha stabilito come limite di quanto può essere operato tramite un'appropriata etichettatura la circostanza che il prodotto interessato sia stato modificato in

16 — Sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 10, punti 25-27).

17 — V. sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 14, punto 26).

18 — V. sentenza 26 ottobre 1995, Commissione/Germania (citata alla nota 15, punto 32).

19 — Sentenza Miro (citata alla nota 11, punti 20, 24 e 25).

20 — Sentenze Commissione/Italia (citata alla nota 10, punto 23); Commissione/Germania (citata alla nota 14, punto 35), Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 10, punti 10, 13 e 19). La sentenza Smanor (citata alla nota 11, punti 19 e ss.) riguarda il trattamento subito dal prodotto controverso al momento della sua produzione.

un aspetto sostanziale della sua composizione [21]. Proprio a questo mira l'obiezione del governo italiano, che considera l'aggiunta di altri grassi vegetali come un mutamento sostanziale del prodotto.

49. Si deve perciò esaminare la questione se dall'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao derivi una modifica sostanziale della composizione del prodotto, per cui un'appropriata etichettatura non possa più ritenersi sufficiente ad informare adeguatamente il consumatore e a proteggerlo da rischi di errore.

50. Al riguardo, si deve anzitutto constatare che la Corte di giustizia, in una giurisprudenza, divenuta ormai alquanto estesa, relativa all'impiego di denominazioni di vendita per gli alimenti ha sempre preso a riferimento un consumatore avveduto, nei cui confronti si possa ragionevolmente pretendere, ed anche presumere, che esso sia autonomamente informato [22]. Secondo la giurisprudenza si deve perciò ritenere che i consumatori che decidono l'acquisto in base alla composizione dei prodotti leggano prima l'elenco degli ingredienti. È vero che la Corte di giustizia ha riconosciuto il rischio che i consumatori, in taluni casi, vengano indotti in errore [23]. Sotto questo profilo la preoccupazione espressa dal governo italiano è in linea di principio giustificata. Tuttavia tale rischio, allo stato attuale della giurisprudenza, dev'essere considerato minimo e non può giustificare ostacoli alla libera circolazione delle merci [24]. Non si vede alcun motivo per scostarsi, nel presente procedimento, da tale giurisprudenza consolidata.

51. Del resto, un divieto di usare una denominazione di vendita viene considerato giustificato solo quando il prodotto differisca talmente, dal punto di vista della sua composizione, dalle merci generalmente commercializzate nella Comunità sotto tale denominazione da non poter essere considerato rientrante nella medesima categoria o nel medesimo genere [25]. Il governo italiano sostiene che l'aggiunta di altri grassi vegetali modifica il prodotto in maniera così sostanziale che la sua commercializzazione con la denominazione di cioccolato indurrebbe in errore i consumatori.

52. L'allegato I della direttiva 73/241 definisce al punto 1.16 il cioccolato come un prodotto ottenuto da granella di cacao, da cacao in pasta, da cacao in polvere o da cacao magro in polvere e da saccarosio, con o senza aggiunta di burro di cacao, ma contenente almeno il 18% di burro di cacao. Ciò depone a favore del fatto di considerare il burro di cacao come un componente essenziale del coccolato ai sensi della direttiva 73/241.

21 — Sentenza Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 10, punto 13).

22 — V. sentenza nella causa Ruwet (citata alla nota 7, punto 53).

23 — Sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 15, punto 34).

24 — Sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 15, punto 34).

25 — Sentenze Smanor (citata alla nota 11, punto 21), Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 10, punto 13).

53. Si deve inoltre sottolineare che gli altri grassi vegetali, che vengono aggiunti ai prodotti di cioccolato, sono qualificati come «equivalenti al burro di cacao» dalla direttiva 2000/36. Anche se, come si è rilevato, questa direttiva non è applicabile al caso in esame, tuttavia la disciplina in essa contenuta può essere addotta come prova del fatto che i grassi vegetali, di cui si tratta nel caso in esame, possono sostituire il componente burro di cacao. Come sopra esposto, il burro di cacao costituisce però, ai sensi della direttiva 73/241, un componente essenziale del cioccolato. Ciò potrebbe deporre a favore del fatto di considerare componenti essenziali anche i prodotti che, oltre il contenuto minimo necessario di burro di cacao, possono sostituirsi al burro di cacao come equivalenti, con la conseguenza che la loro aggiunta dovrebbe determinare una modifica sostanziale del prodotto.

54. Si deve tuttavia ricordare che i prodotti di cui è vietata la commercializzazione in Italia con la denominazione di cioccolato rispettano il contenuto minimo di burro di cacao prescritto dalla direttiva 73/241. La questione è quindi se l'aggiunta di altri grassi vegetali ad un prodotto che rispetta i contenuti minimi di burro di cacao prescritti dalla direttiva 73/241, determini una modifica sostanziale nella composizione del prodotto stesso. A tal riguardo le considerazioni secondo cui il burro di cacao ai sensi della direttiva 73/241 costituisce un componente essenziale dei prodotti di cioccolato e secondo cui gli equivalenti del burro di cacao devono considerarsi anch'essi componenti essenziali, non sembrano in definitiva decisive per la questione qui sollevata.

55. Deve invece considerarsi, come ha asserito la Commissione senza essere contraddetta, che i prodotti in questione sono legalmente fabbricati in sei Stati membri con la denominazione «cioccolato». La Commissione ha peraltro affermato, senza essere smentita, che la commercializzazione di tali prodotti con la denominazione «cioccolato» è vietata solo in Spagna e in Italia. Tutti gli altri Stati membri hanno consentito la commercializzazione di tali prodotti con la denominazione di vendita di cioccolato. Questi dati di fatto depongono a favore della tesi secondo la quale l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao non determina una modifica della composizione del prodotto talmente sostanziale che esso non possa più essere considerato rientrante nella categoria cioccolato.

56. Deve inoltre accennarsi al fatto che l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao è espressamente consentita dalla direttiva 2000/36, già più volte citata, fino ad una percentuale massima del 5% del peso complessivo. È vero che tale disciplina non è applicabile, come sopra considerato, nel caso in esame. La nuova disciplina può però essere fatta valere come espressione del fatto che il mercato e quindi in particolare anche i consumatori accettano l'impiego della denominazione di vendita «cioccolato» per prodotti che oltre al burro di cacao contengano anche altri grassi vegetali. Al riguardo non vanno sottaciute le vivaci polemiche che hanno interessato su questo tema l'opinione pubblica in occasione dell'approvazione della direttiva 2000/36. Tuttavia questa futura

disciplina della fattispecie depone a favore della tesi secondo la quale l'aggiunta di altri grassi vegetali non può considerarsi una modifica del prodotto talmente sostanziale che non sia più giustificato ritenerlo rientrante nella categoria cioccolato.

57. Questa conclusione è confermata dalla nomenclatura combinata (NC) della Tariffa doganale comune. Il cioccolato è menzionato alla voce 1806 della nomenclatura combinata assieme ad altre preparazioni alimentari contenenti cacao. I prodotti contenenti burro di cacao sono menzionati alle voci tariffarie 1806 20 10, 1806 20 30 e 1806 20 50. Tutte le altre voci tariffarie, che in parte utilizzano espressamente il termine cioccolato, come ad esempio la voce tariffaria 1806 90, non si riferiscono ad un contenuto di burro di cacao o di altri grassi vegetali. Ciò depone a favore del fatto di considerare la denominazione di vendita di cioccolato come un termine generico, la cui utilizzazione non dipende dall'aggiunta o meno di grassi vegetali diversi dal burro di cacao.

58. Di conseguenza si deve quindi ritenere che l'aggiunta di altri grassi vegetali ai prodotti che rispettano i contenuti minimi di burro di cacao prescritti dalla direttiva 73/241 non conduca ad una modifica del prodotto talmente sostanziale che non sia più giustificato ritenerlo rientrante nella categoria cioccolato. Alla luce della citata giurisprudenza non si giustifica un obbligo di modificare la denominazione di tali prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita di cioccolato.

59. Deve tenersi conto delle obiezioni del governo italiano derivanti dal legittimo intento di tutelare i consumatori, dovendosi garantire che il consumatore sia informato in modo sufficientemente chiaro dell'aggiunta di questi altri grassi.

60. In conclusione si deve pertanto constatare che il divieto di utilizzazione della denominazione di vendita «cioccolato» non rappresenta il mezzo più blando per informare il consumatore italiano del fatto che il prodotto contiene anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Il requisito di un'appropriata etichettatura del prodotto pregiudica in misura minore la libera circolazione delle merci. A tal riguardo la disciplina italiana è sproporzionata e perciò inidonea a giustificare l'accertata restrizione alla libera circolazione delle merci. Di conseguenza si deve accogliere il ricorso della Commissione.

VI — Spese

61. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

VII — Conclusione

62. In base alle considerazioni in precedenza esposte si propone di decidere la controversia nei seguenti termini:

«1) si dichiara che la Repubblica italiana, avendo vietato che i prodotti di cioccolato contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao, legalmente fabbricati in Stati membri nei quali l'utilizzazione di tali sostanze è ammessa, vengano commercializzati in Italia con la denominazione con cui sono commercializzati nello Stato membro di provenienza è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE;

2) la Repubblica italiana è condannata alle spese».