SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 settembre 2006 *

Nei procedimenti riuniti C-158/04 e C-159/04,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grecia), con decisioni 10 e 26 novembre 2003, pervenute in cancelleria il 29 marzo 2004, nelle cause

Alfa Vita Vassilopoulos AE, ex Trofo Super-Markets AE (C-158/04)

contro

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

e

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

contro

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. K. Schiemann, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Prima Sezione, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. K. Lenaerts, E. Juhász (relatore) ed E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 febbraio 2006,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'Alfa Vita Vassilopoulos AE, ex Trofo Super-Markets AE, dai sigg. P. Giatagantzidis ed E. Metaxaki, dikigoroi;

— per la Carrefour-Marinopoulos AE, dai sigg. P. Giatagantzidis, ed E. Metaxaki, dikigoroi;

— per la Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, dal sig. D. Stathis, in qualità di agente;

— per il governo ellenico, dal sig. M. Apessos, dalla sig.ra N. Dafniou e dal sig. D. Stathis, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'art. 28 CE, in particolare sulla conformità delle disposizioni nazionali greche che disciplinano lo smercio dei prodotti di panetteria secondo il processo «bake-off» alla detta disposizione del Trattato CE. Tale processo consiste nello scongelamento veloce seguito dal riscaldamento o dalla cottura, nei punti vendita, di prodotti interamente o parzialmente precotti e congelati. È questo il significato con cui il concetto di «bake-off» viene utilizzato nella presente sentenza.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito dei ricorsi di annullamento proposti, da un lato, dall'Alfa Vita Vassilopoulos AE (ex Trofo Super-Markets AE) e, dall'altro, dalla Carrefour-Marinopoulos AE avverso le decisioni del Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (amministrazione prefettizia di Ioannina, in prosieguo: l'«amministrazione prefettizia») che disponevano la cessazione dell'attività dei punti vendita dei prodotti «bake-off» nei loro rispettivi supermercati.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 L'art. 28 CE vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

4 Secondo quanto dispone l'art. 30 CE, l'art. 28 CE lascia impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione giustificati, tra l'altro, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, purché tali divieti o restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

La normativa nazionale

5 Il decreto presidenziale 13 settembre 1934 sulle condizioni di installazione e di gestione di stabilimenti di panificazione e di panifici in generale (FEK A' 309) disciplina la procedura preventiva al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione e la gestione dei panifici. Esso fissa le restrizioni in materia di urbanistica e di edilizia applicabili ai locali di cui devono disporre i panifici, nonché la loro sistemazione, la superficie minima, le condizioni di illuminazione e di aerazione e i macchinari con cui devono essere attrezzati.

6 La legge n. 726/1977 (FEK A' 316) modifica ed integra la legislazione vigente sui panifici e i luoghi di vendita di pane. In forza del suo art. 16, l'installazione e la gestione di un panificio o di un luogo di vendita di pane necessitano di un'autorizzazione preventiva rilasciata dal prefetto competente.

7 L'art. 65 della legge n. 2065/1992 che modifica ed integra la suddetta legge sui panifici (FEK A' 113), prevede, in particolare, l'applicazione di una sanzione penale a carico di chiunque gestisca un panificio o un luogo di vendita di pane senza previa autorizzazione. Ai sensi di tale articolo per «panificio» si intende una costruzione permanente, specificamente adattata e opportunamente attrezzata, indipendentemente dalla sua capacità, per la produzione di pane, di preparazioni di pane in generale e di alimenti a base di farina, eccetto le paste alimentari, nonché per la cottura di piatti e altri preparati culinari per il pubblico.

8 Il decreto n. 369/1992 (FEK A' 186), adottato sul fondamento dell'art. 65 della citata legge n. 2065/1992, stabilisce la procedura e i documenti giustificativi necessari per il rilascio dell'autorizzazione preventiva ed elenca nel dettaglio i criteri di confezionamento dei prodotti della panificazione. Secondo il disposto del suo art. 1, il rilascio di un'autorizzazione di esercizio per un panificio è subordinato in particolare alla condizione che quest'ultimo sia dotato di un locale destinato all'impastatura, di un locale per il forno e per il deposito del pane sfornato, di un deposito dei combustibili solidi, di un locale per l'approvvigionamento dei combustibili solidi, di un deposito delle farine, di uno spazio per la vendita del pane, di uno spogliatoio, di uno spazio per il lavaggio delle attrezzature nonché di servizi igienici.

Controversie nelle cause principali e questioni pregiudiziali

9 Il 28 febbraio 2001 il Ministro delle Sviluppo (Direzione sostegno alle industrie) emetteva una circolare [n. F15 (F17.1)/4430/183] con cui informava le amministrazioni prefettizie greche che il funzionamento, all'interno di locali per la vendita di pane, di forni per la cottura del pane o della pasta congelati secondo il processo «bake-off» costituiva parte della panificazione e, di conseguenza, per utilizzare tali forni gli interessati dovevano essere muniti di un'autorizzazione per gestire un panificio, ai sensi della legislazione vigente.

10 In seguito a tale circolare, l'amministrazione prefettizia effettuava ispezioni nei supermercati alimentari dell'Alfa Vita Vassilopoulos AE (ex Trofo Super-Markets AE) e della Carrefour-Marinopoulos AE, ricorrenti nelle cause principali. Avendo rilevato la vendita di pane nonché la presenza e l'uso di forni per la cottura di pane congelato senza autorizzazione, tale amministrazione, con due decisioni del 27 novembre 2001, disponeva la sospensione dell'attività di tali forni per la panificazione.

11 Le ricorrenti nelle cause principali proponevano dinanzi al giudice del rinvio un ricorso di annullamento contro tali decisioni, sostenendo, in particolare, che la normativa nazionale, come attuata dall'amministrazione prefettizia, aveva effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 28 CE, e che non poteva essere giustificata per motivi di tutela della salute pubblica o dei consumatori.

12 Di conseguenza, il Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Tribunale amministrativo di primo grado di Ioannina) decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il presupposto della previa autorizzazione [menzionata nella suesposta motivazione della decisione di rinvio] richiesta per lo smercio dei prodotti "bake off" costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

2) In caso affermativo, se il presupposto della previa autorizzazione per la panificazione persegua semplicemente uno scopo qualitativo, e cioè stabilisca una semplice differenziazione qualitativa per quanto riguarda le caratteristiche del pane smerciato (l'odore, il sapore, il colore e l'aspetto della crosta) nonché il suo valore nutritivo (sentenza 5 novembre 2002, causa C-325/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-9977), o se persegua la protezione del consumatore e della salute contro un'eventuale alterazione della sua qualità (sentenza del Consiglio di Stato greco 3852/2002).

3) Dato che la citata restrizione riguarda indistintamente tutti i prodotti "bake off" tanto nazionali quanto comunitari, (si chiede) se esista un nesso con il diritto comunitario e se tale restrizione sia atta a pregiudicare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il libero smercio dei prodotti di cui sopra fra Stati membri».

Sulle questioni pregiudiziali

13 Con le sue questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una normativa nazionale che subordina la vendita di prodotti «bake-off» agli stessi requisiti di quelli applicabili al processo completo di panificazione e di vendita del pane tradizionale e dei tradizionali prodotti della panificazione costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE e, in caso affermativo, se possa essere giustificata in ragione del fatto che è finalizzata a garantire la qualità dei detti prodotti o a tutelare i consumatori o la sanità pubblica.

14 Occorre ricordare, in via preliminare, che la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri è un principio fondamentale del Trattato che trova la sua espressione, in particolare, nel divieto, enunciato all'art. 28 CE, di restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri nonché di ogni misura di effetto equivalente.

15 Il divieto di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative, stabilito all'art. 28 CE, riguarda tutte le misure idonee ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5; 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Legge di purezza per la birra», Racc. pag. 1227, punto 27; 23 settembre 2003, causa C-192/01, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-9693, punto 39, e 24 novembre 2005, causa C-366/04, Schwarz, Racc. pag. I-10139, punto 28).

16 La Corte ha però precisato che provvedimenti nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita non costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative vietate, in linea di principio, dall'art. 28 CE, sempreché valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri (v. sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097, punto 16).

17 Nelle loro osservazioni scritte, l'amministrazione prefettizia e il governo greco, riferendosi alla citata giurisprudenza Keck e Mithouard, sostengono che la normativa nazionale non fa altro che disciplinare le modalità di vendita dei prodotti «bake-off» e, di conseguenza, si sottrae all'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

18 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 15 delle sue conclusioni, una definizione del genere non è accettabile. Infatti, risulta chiaramente dalle disposizioni della normativa nazionale controversa nella causa principale che essa ha lo scopo di disciplinare i requisiti per la fabbricazione di prodotti della panificazione, compresi i prodotti «bake-off».

19 È pacifico che i prodotti «bake-off» hanno come principale caratteristica quella di essere venduti, nei punti vendita, dopo l'ultimazione delle fasi fondamentali di preparazione dei detti prodotti. In tali punti vendita si procede solo a un breve scongelamento del pane e al suo riscaldamento o alla sua cottura finale. Date tali circostanze, imporre ai venditori di prodotti «bake-off» di adeguarsi a tutte le prescrizioni che si applicano ad un panificio tradizionale, fra cui, in particolare, l'obbligo di disporre di un deposito delle farine, di una locale destinato all'impastatura e di un deposito di combustibile solido, non tiene conto della specificità di tali prodotti e comporta costi supplementari che rendono più difficile la loro vendita. Tale normativa costituisce dunque un ostacolo all'importazione e non si può considerare che stabilisca modalità di vendita ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard (punti 15 e 16).

20 Per costante giurisprudenza, una normativa nazionale che ostacola la libera circolazione delle merci può essere giustificata da una delle ragioni d'interesse generale elencate nell'art. 30 CE, o da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte se la normativa nazionale è indistintamente applicabile (v., in questo senso, sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649, punto 8, e Schwarz, cit., punto 30).

21 In mancanza di armonizzazione, spetta agli Stati membri decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone ed al requisito di una previa autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti alimentari, tenendo conto anche delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità (v., in particolare, sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz, Racc. pag. 2445, punto 16, e 2 dicembre 2004, causa C-41/02, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-11375, punto 42).

22 Tuttavia, perché una normativa nazionale sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare non soltanto se i mezzi da essa predisposti siano idonei a conseguire lo scopo perseguito ma anche che non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo (v. sentenze 14 dicembre 2004, causa C-463/01, Commissione/Germania, Racc. pag. I-11705, punto 78, e causa C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, Racc. pag. I-11763, punto 79).

23 Per quanto riguarda la motivazione del perseguimento di uno scopo di qualità richiamata dal giudice del rinvio, si deve rilevare che un provvedimento nazionale che ostacola la libera circolazione delle merci non può essere giustificato soltanto perché è finalizzato a promuovere prodotti alimentari di qualità. Infatti, per giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci, uno scopo del genere può essere preso in considerazione soltanto in relazione ad altre esigenze riconosciute come esigenze imperative, quale la protezione dei consumatori o della salute.

24 Quanto alla ricerca della protezione dei consumatori, il giudice a quo rileva che, nell'ambito delle controversie nelle cause principali, l'amministrazione prefettizia ha fatto riferimento ad un parere emesso da un esperto in tecnologie alimentari secondo il quale i prodotti «bake-off» inducono i consumatori a credere di star comprando del pane o un prodotto simile fresco, mentre, in realtà, si tratta di un prodotto alterato e senza vitamine.

25 Tuttavia, occorre rilevare che, sebbene sia legittimo adottare provvedimenti diretti ed evitare che i consumatori confondano i prodotti di panificazione tradizionale e quelli «bake-off», la normativa nazionale controversa, così come attuata, non consente alla clientela dei punti vendita di pane di distinguere i prodotti tradizionali dai prodotti «bake-off». Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle sue conclusioni, un simile obiettivo potrebbe essere conseguito con mezzi meno restrittivi nei confronti della vendita dei prodotti «bake-off», come adeguati strumenti informativi e di etichettatura.

26 Per quanto riguarda infine la tutela della salute, dalle osservazioni scritte dell'amministrazione prefettizia si evince che la normativa nazionale controversa nella causa principale mira ad assicurare che i requisiti sanitari siano rispettati non soltanto durante la prima fase, di produzione del pane semilavorato e congelato, ma anche nell'ultima fase che consiste nella cottura finale sul luogo di vendita. Infatti, il pane e i prodotti simili sarebbero sensibili all'alterazione e potrebbero essere contaminati, in particolare, da insetti, muffe, lieviti, batteri e virus.

27 Orbene, se è vero che la normativa nazionale controversa nella causa principale contiene disposizioni dirette ad assicurare che i prodotti della panificazione siano fabbricati e venduti in condizioni sanitarie adeguate, è pur vero anche che essa comporta numerosi requisiti i quali, essendo connessi al processo di fabbricazione dei prodotti tradizionali della panificazione, sono inadatti e vanno oltre quanto necessario per proteggere la salute qualora si applichino a prodotti «bake-off», che sono precotti e vengono soltanto scongelati, riscaldati o sottoposti ad un'ultima

cottura nei relativi luoghi di vendita. Come riconosciuto dalle autorità greche nelle loro osservazioni, ciò si verifica proprio nel caso di quei requisiti che richiedono la presenza di un deposito di farina o di un locale per l'impastatura.

28 Alla luce di quanto precede, occorre dunque risolvere le questioni pregiudiziali dichiarando che l'art. 28 CE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che subordina la vendita di prodotti «bake off» agli stessi requisiti applicabili al processo completo di panificazione e di vendita del pane tradizionale e dei tradizionali prodotti della panificazione.

Sulle spese

29 Nei confronti delle parti nella causa principale il procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per sottoporre osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 28 CE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che subordina la vendita di prodotti «bake off» agli stessi requisiti applicabili al processo completo di panificazione e di vendita del pane tradizionale e dei tradizionali prodotti della panificazione.

Firme