CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 16 ottobre 1997 *

I — Oggetto del presente procedimento e contenuto della misura statale che la Commissione asserisce essere contraria all'art. 30 del Trattato CE

1. La Commissione delle Comunità europee (in prosieguo: la «Commissione») ha richiesto a codesto Collegio di voler dichiarare nel presente procedimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 171 del Trattato CE (in prosieguo: il «Trattato»), che la Repubblica francese (in prosieguo: la «Francia») ha mancato agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato per non aver tenuto conto, in sede di adozione del decreto ministeriale n. 93-999 del 9 agosto 1993, relativo ai preparati a base di *foie gras*, del parere circostanziato e del parere motivato relativi al mutuo riconoscimento, emessi della Commissione rispettivamente in data 1 febbraio 1992 e 14 ottobre 1994.

2. Non è controverso tra le parti del presente procedimento che sin dal XVI secolo l'immagine del *foie gras* è stata inconfondibilmente legata alla tradizione gastronomica francese. Ancora oggi, del resto, la Francia occupa una posizione estremamente importante nel mercato di questo prodotto, realizzando in media circa l'80% della produzione mondiale del *foie gras* crudo e il 95% della sua messa in opera. Inoltre, circa il 90% della produzione francese di *foie gras* crudo e di preparati a base di *foie gras* viene consumato nel mercato domestico [1].

Vi è di più: la produzione, trasformazione e commercializzazione del *foie gras* sembrano essere ancora oggi organizzate, anche negli altri Paesi produttori, secondo usi e regole professionali progressivamente affermatisi in Francia, e poi codificati dal legislatore di quel Paese. In effetti — dato, questo, per niente sorprendente — le denominazioni di vendita del *foie gras* e dei preparati a base di *foie gras* formano oggetto di dettagliata regolamentazione normativa in Francia sin dal 1912. Le denominazioni in lingua francese risultano, peraltro, largamente utilizzate — spesso accanto alla traduzione testuale nella lingua nazionale — in altri Stati membri e negli Stati Uniti d'America.

3. Il menzionato decreto ministeriale n. 93-999 del 9 agosto 1993 (in prosieguo: il «decreto»), entrato in vigore l'1 gennaio 1994, determina in dettaglio la composizione e pone alcuni criteri relativi alla produzione dei seguenti preparati a base di *foie gras* (v. art. 2): *foie gras* intero, *foie*

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Secondo dati forniti dal governo francese e relativi all'anno 1995, i soli Stati membri a raggiungere un livello di consumo significativo di *foie gras* sarebbero — a parte la Francia (con circa 12 500 tonnellate) — la Spagna, il Belgio e la Germania (con circa 250, 150 e 100 tonnellate di prodotto consumate, rispettivamente).

gras, blocco di *foie gras* (questi tre preparati sono a base di *foie gras* di oca *ovvero* di anatra), *parfait* di fegato, medaglione o paté di fegato, galantino di fegato e mousse di fegato (diversamente, questi ultimi quattro preparati sono a base di *foie gras* di oca, di *foie gras* di anatra, ovvero di *foie gras* di oca *e* di anatra).

In particolare, il decreto indica, per ciascuno dei prodotti in questione, il contenuto minimo di *foie gras* (v. art. 2) [2], nonché gli ingredienti consentiti, necessari o addizionali (v. artt. 3-10). Il successivo art. 12 fissa il contenuto massimo di saccarosio (0,2%) e di condimenti (4%) per tutti i preparati oggetto del decreto; inoltre, per alcuni di essi, il decreto determina la percentuale massima di grasso essudato e di omogenato (*homogénat*) [3] e/o di acqua, il tasso massimo di umidità, nonché specifiche modalità di presentazione o imballaggio (v. artt. 3-8) [4]. Infine, il legislatore francese ha disciplinato, con le disposizioni degli artt. 9 e 10 del decreto, le condizioni cui sono soggette eventuali denominazioni di vendita che facciano un riferimento alla presenza di tartufi, nonché l'indicazione obbligatoria «in gelatina», a completamento della denominazione di vendita.

4. A norma dell'art. 1 del decreto, sono vietate la detenzione (in vista della vendita o distribuzione gratuita), la commercializzazione e la distribuzione a titolo gratuito di preparati a base di *foie gras* non conformi ai criteri di composizione, produzione e presentazione stabiliti dal decreto stesso, i quali rechino una delle denominazioni di vendita sopra elencate.

5. Il decreto consente, tuttavia, la commercializzazione di prodotti di salumeria, la cui denominazione di vendita (diversa da quelle definite *sub* art. 2) faccia riferimento al *foie gras*, purché la percentuale di *foie gras* messo in opera per i prodotti in questione sia almeno del 20%. In tal caso, la denominazione di vendita deve essere completata dall'indicazione «al fegato d'oca» ovvero «al fegato d'anatra» (v. art. 13).

II — Argomenti delle parti

6. A giudizio della *Commissione*, il decreto sarebbe contrario alle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci in quanto non contiene una previsione di mutuo riconoscimento dei preparati a base di *foie gras* legalmente prodotti e commercializzati in altri Stati membri — vale a dire, in

2 — Ai sensi del decreto, il *foie gras* intero, il *foie gras* ed il blocco di *foie gras* sono composti esclusivamente di *foie gras* e di condimenti; diversamente, il contenuto minimo di *foie gras* del *parfait* di fegato è del 75%, e quello del medaglione o paté di fegato, del galantino di fegato e della mousse di fegato è del 50%. Si noti che dal calcolo della percentuale di *foie gras* vanno esclusi alcuni ingredienti [ad esempio, il grasso di cottura (*graisse de pochage*) — definito come «il grasso essudato dal *foie gras* al momento della sua trasformazione» (la traduzione è mia) — ed il carniccio nel caso dei *parfait* di fegato, dei galantini di fegato e delle mousse].

3 — L'*homogénat* è definito come «l'insieme costituito dalla parte di *foie gras* che non ha mantenuto la struttura di pezzo dopo l'agglomerazione dei pezzi e dei frammenti di massa inferiore a 20 grammi» (la traduzione è mia).

4 — Ad esempio, il numero massimo di «pezzi di lobo» (di massa non inferiore a 20 grammi), in caso di *foie gras* intero preimballato di massa netta non superiore a 250 grammi (v. art. 3), e la massa totale minima dei «pezzi» (di massa non inferiore a 10 grammi), qualora ne sia indicata la presenza sull'etichettatura di un blocco di *foie gras* (v. art. 5).

conformità della legislazione nazionale o di procedimenti leali di produzione — con denominazioni uguali a quelle regolate dal decreto.

7. La Commissione ritiene che, sebbene la misura attaccata sia indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e a quelli importati da altri Stati membri, la riserva di denominazioni di vendita generiche ai soli preparati a base di *foie gras* che soddisfino le esigenze di qualità e composizione fissate dal legislatore francese costituirebbe — in assenza di una clausola di mutuo riconoscimento — una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

In particolare, il decreto determinerebbe un significativo svantaggio concorrenziale a danno dei produttori, in particolare stranieri, che intendessero avvalersi delle denominazioni prescritte dal legislatore francese per commercializzare prodotti sostituibili a quelli tradizionali, ma innovativi. Tali produttori, dovendo ricorrere a denominazioni di vendita diverse da quelle già affermate sul mercato, vedrebbero significativamente limitata la propria libertà di concorrenza.

8. Secondo la Commissione, l'imposizione di restrizioni alla commercializzazione in Francia di prodotti alimentari legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri potrebbe risultare legittima soltanto se diretta a soddisfare ad esigenze imperative di pubblico interesse ed in quanto effettivamente proporzionata al conseguimento di tale obiettivo.

9. Ora, la Commissione riconosce che il decreto è informato alle esigenze imperative della protezione dei consumatori francesi e della lealtà delle operazioni commerciali sul mercato nazionale.

Essa rileva, tuttavia, che il divieto di commercializzare in Francia, sotto alcuna delle denominazioni di vendita normativamente regolate, preparati a base di *foie gras* non conformi ai requisiti di composizione, produzione e presentazione stabiliti dal decreto stesso, sarebbe talmente categorico da applicarsi — in assenza della clausola di mutuo riconoscimento — anche a prodotti esteri che si discostino dalla ricetta francese *solo in misura marginale.*

Pertanto, il provvedimento dedotto in giudizio introdurrebbe negli scambi commerciali fra Stati membri ostacoli sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

10. La Commissione conviene che la repressione delle frodi commerciali costituisce una

finalità legittima, ma censura la soluzione accolta nel decreto per garantire ai consumatori la possibilità di scegliere con piena conoscenza di causa i prodotti ai quali essi attribuiscano qualità particolari, in quanto fabbricati a base di determinate materie prime o aventi un dato tenore di un ingrediente caratteristico. A tal fine, sostiene la Commissione, si potrebbe ricorrere a mezzi meno restrittivi. Tra questi mezzi rientrerebbe anzitutto, secondo la giurisprudenza della Corte [5], un'adeguata etichettatura concernente la natura del prodotto venduto o la percentuale di materie prime utilizzate: un'etichettatura equivalente, quanto al contenuto informativo ed alla sua comprensibilità da parte dei consumatori dello Stato importatore, alla denominazione di vendita oggetto della disciplina legislativa.

D'altra parte, le competenti autorità nazionali di controllo assicurerebbero che i preparati di *foie gras* messi in commercio in Francia con una delle denominazioni di vendita previste dal decreto contengano effettivamente, per fare solo un esempio, le percentuali di *foie gras* indicate sull'etichettatura. Di conseguenza, poiché i responsabili della vendita di un prodotto sostanzialmente differente da quello corrispondente alla relativa denominazione utilizzata potrebbero essere perseguiti a norma di legge, il riconoscimento reciproco dei preparati legalmente prodotti nella Comunità non solleverebbe particolari rischi di concorrenza sleale e di frode ai danni dei consumatori.

5 — La Commissione richiama, in particolare, la vostra sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, Fietje (Racc. pag. 3839).

11. Per altro verso, la Commissione ritiene infondato il rischio che il riconoscimento reciproco dei preparati legalmente prodotti e commercializzati nella Comunità spinga in futuro uno o più produttori francesi — ai quali continueranno ad applicarsi, in maniera esclusiva, i più severi requisiti tecnico-commerciali posti dal decreto — a stabilirsi in altro Stato membro (ovvero ad esportarvi tutta o parte della propria produzione, per poi reimportarla in Francia) all'unico scopo di beneficiare di una regolamentazione più permissiva. Tale rischio è stato invocato dal governo francese, a riprova del carattere proporzionato del decreto.

La Commissione osserva, a questo riguardo, che a prevenire siffatti rischi di sviamento del traffico commerciale sarebbe bastata l'adozione da parte delle autorità francesi di un testo della clausola di mutuo riconoscimento identico o simile a quello a suo tempo proposto dai servizi della Commissione [6], contenente un riferimento ai criteri della produzione «costante» e secondo procedimenti «tradizionali».

12. Infine, la Commissione ribadisce l'asserita incompatibilità del decreto con l'art. 30 del Trattato, pur riconoscendo che una clausola di riconoscimento reciproco — data l'assenza di regolamentazioni equivalenti negli

6 — Secondo quanto risulta dal fascicolo del presente procedimento, il testo della clausola suggerito dalla Commissione era il seguente: «I preparati a base di *foie gras* prodotti in maniera costante e leale, secondo procedimenti tradizionali esistenti in altri Stati membri della CEE, possono essere commercializzati sul territorio francese» (la traduzione è mia).

altri Stati membri e in vista della verosimile osservanza della misura francese da parte degli altri produttori della Comunità — sarebbe priva di effetti immediati.

Nel richiedere l'introduzione di tale clausola in una regolamentazione destinata a durare nel tempo, la Commissione ha fermato la propria attenzione sugli effetti potenziali, futuri, di una tale normativa. La clausola assicurerebbe che qualora, preparati a base di *foie gras* non conformi ai requisiti di composizione, produzione e presentazione stabiliti dalla legge francese fossero legalmente prodotti e posti in vendita sul territorio di un altro Stato membro sotto una delle denominazioni di vendita disciplinate dal decreto, essi potrebbero legittimamente essere commercializzati con le stesse denominazioni anche nel territorio francese.

La Commissione si richiama, per altro verso, alla consolidata giurisprudenza della Corte, secondo cui le legislazioni statali di protezione dei consumatori non devono in alcun modo servire a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento [7].

13. Dal canto suo, il *governo francese* riconosce — con una formula alquanto ambigua, per la verità — che il decreto «possa, su certi punti, costituire una misura di effetto equivalente».

Tuttavia, il provvedimento controverso sarebbe diretto non già ad imporre l'uso di denominazioni arbitrariamente determinate, bensì ad evitare che certe denominazioni consuetudinarie — oramai divenute nella pratica una sorta di «marchio di riconoscimento» o di «garanzia di qualità» — vengano utilizzate per la commercializzazione di prodotti che non soddisfanno ai criteri oggettivi di composizione, produzione e presentazione, ai quali tali denominazioni tradizionalmente corrispondono agli occhi degli acquirenti.

Il decreto sarebbe, pertanto, giustificato dalle esigenze imperative della protezione dei consumatori e della lealtà delle operazioni commerciali, le quali apparirebbero particolarmente meritevoli di protezione in relazione a prodotti dal prezzo alquanto elevato. Inoltre, a giudizio del governo francese, il decreto sarebbe proporzionato a tali esigenze.

14. Con specifico riferimento alle denominazioni «*foie gras* intero», «*foie gras*» e «blocco di *foie gras*» — che il decreto, come si è osservato, riserva ai preparati contenenti *esclusivamente foie gras*, intero o in pezzi —, il governo francese afferma la piena compatibilità della misura in esame con la direttiva 79/112/CEE, relativa all'etichetta-

7 — V., ex *multis*, sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227, punto 32).

tura e alla presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale (in prosieguo: la «direttiva») [8], la quale, in assenza di armonizzazione delle denominazioni di vendita controverse, costituirebbe l'unica normativa comunitaria ad esse applicabili.

In effetti, l'art. 2, n. 1, della direttiva stabilisce che «[l]'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono:

a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente:

i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento».

15. D'altra parte, il governo francese osserva, in termini più generali, che le denominazioni dedotte in giudizio sarebbero state definite in applicazione dell'art. 5, n. 1, della direttiva, ai sensi del quale «[l]a denominazione di vendita di un prodotto alimentare è la denominazione prevista dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative ad esso applicabili o, in mancanza di essa, il nome consacrato dall'uso nello Stato membro nel quale il prodotto alimentare è venduto al consumatore finale, o una descrizione di esso e, se necessario, della sua utilizzazione, sufficientemente precisa per consentire all'acquirente di conoscerne la natura effettiva e di distinguerlo dai prodotti con i quali potrebbe essere confuso».

16. Che il disposto del decreto sia, d'altra parte, proporzionato in relazione alle esigenze imperative della protezione dei consumatori e della lealtà del commercio si desumerebbe, a giudizio del governo francese, dalla vostra giurisprudenza *Deserbais* [9]. Le denominazioni controverse sarebbero, infatti, state fissate sulla base di elementi

8 — Direttiva del Consiglio, del 18 dicembre 1978, 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 1979, L 33, pag. 1), come successivamente modificata.

9 — V. sentenza 22 settembre 1988, causa 286/86, Deserbais (Racc. pag. 4907). In questa pronuncia, la Corte ha prospettato il problema dell'esistenza di limiti al potere di uno Stato membro di ostacolare, mediante norme restrittive in materia di denominazioni di vendita di un dato prodotto (*in casu*, subordinando l'uso della denominazione «Edam» al rispetto di una percentuale minima del 40% di materia grassa), l'importazione dei prodotti dello stesso tipo — *anche qualora in relazione ai medesimi risulti assicurata l'informazione del consumatore* — allorché il prodotto presentato al di fuori dello Stato membro di origine sotto la denominazione riservata «si discosti talmente, dal punto di vista della sua composizione o della sua fabbricazione, dalle merci generalmente conosciute sotto questa stessa denominazione nella Comunità da non poter essere considerato come rientrante nella medesima categoria»: *id.*, punto 13 (la soluzione di tale problema non si è resa, tuttavia, necessaria nelle circostanze della causa principale, avente ad oggetto l'importazione in Francia di un formaggio contenente materie grasse al 34%). V. anche la (di poco) precedente sentenza 14 luglio 1988, causa 298/87, Smanor (Racc. pag. 4489, punti 21-25), in cui la Corte ha rinviato al giudice nazionale la soluzione della questione se le differenti caratteristiche (in particolare, in relazione al numero di batteri lattici vivi) degli yogurt surgelati legalmente prodotti e messi in commercio in altri Stati membri rispetto ai requisiti di qualità posti dalla normativa francese in materia di yogurt freschi fossero così rilevanti da giustificare per i primi, in caso di importazione in Francia, una denominazione diversa da quelle riservate di «*yaourt*» o «*yogourt*».

obiettivi, dai quali risultano le caratteristiche essenziali dei preparati a base di *foie gras*: vale a dire, la composizione dei prodotti (essenzialmente, il loro contenuto percentuale della materia prima) ed i procedimenti tradizionali di produzione e presentazione messi in opera. Dall'altro lato, sarebbe evidente che un prodotto con un tenore in *foie gras* sensibilmente inferiore a quello minimo fissato dal legislatore francese, non «potendo essere considerato come rientrante nelle medesime categorie» dei singoli preparati oggetto del decreto, non potrebbe aspirare ad alcuna delle denominazioni di vendita riservate, a pena di indurre in errore i consumatori ed attentare alla lealtà degli scambi commerciali.

17. Nel sottolineare che i preparati a base di *foie gras* sono prodotti tradizionali non assimilabili a quelli di alimentazione corrente, il governo francese ribadisce che le denominazioni di vendita dedotte in giudizio, ereditate da usanze antichissime comuni alla maggioranza della popolazione francese, costituirebbero il migliore strumento per una corretta informazione del consumatore.

18. Insufficiente a tal fine sarebbe, invece, il ricorso ad un'etichettatura contenente la sola indicazione della proporzione di *foie gras* contenuta nel singolo preparato.

Anzitutto, prosegue il governo francese, tale soluzione alternativa, suggerita dalla Commissione, non potrebbe comunque servire ad informare adeguatamente gli acquirenti circa *altri* elementi da cui risultano il gusto specifico e le altre caratteristiche essenziali dei prodotti di cui è causa: vale a dire, i relativi tradizionali procedimenti di produzione e presentazione.

19. In secondo luogo, con specifico riferimento all'eventuale importazione di preparati a base di *foie gras* contenenti ingredienti non conformi alle prescrizioni della ricetta francese, l'imposizione da parte delle autorità nazionali di una denominazione di vendita recante la menzione supplementare dell'uso di tali ingredienti — come suggerisce la Commissione — sarebbe contraria alla giurisprudenza di codesto Collegio: lo sarebbe, più precisamente, ogniqualvolta gli ingredienti non contemplati dal decreto risultino già dal normale elenco degli ingredienti sul prodotto [10].

La Commissione ha, pertanto, proposto il ricorso da parte dei produttori di altri Stati membri, *su base puramente volontaria*, all'apposizione di etichettature recanti la menzione del limitato tenore in *foie gras* e l'indicazione della quantità minima di tale ingrediente espressa in percentuale, come previsto dall'art. 7, n. 1, della direttiva. A

10 — V. sentenza 26 ottobre 1995, causa C-51/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3599), nella quale avete affermato che è contraria all'art. 30 del Trattato l'imposizione da parte di uno Stato membro — quale condizione per la messa in commercio nel proprio territorio di taluni prodotti alimentari contenenti un ingrediente non conforme ai dettami di una ricetta nazionale — di un obbligo di completare la denominazione di vendita con una dicitura che indica l'impiego di tale ingrediente, anche se questo figura già nell'elenco degli ingredienti prescritto dall'art. 6 della direttiva.

questo riguardo, il governo francese sostiene però che il «rimettersi alla buona volontà» dei concorrenti stranieri costituirebbe uno strumento di protezione dei consumatori francesi palesemente insoddisfacente.

20. In terzo luogo, il governo francese riconosce — con riferimento al duplice standard posto da codesto Collegio nella sentenza *Fietje* [11] — che, qualora l'etichettatura di un prodotto di altro Stato membro non conforme al decreto ne indicasse con precisione non solo la composizione, ma *anche il metodo di produzione*, tale etichettatura conterrebbe effettivamente «almeno le stesse informazioni» fornite dalla denominazione applicabile, regolata dal decreto.

In ogni caso, però, non risulterebbe soddisfatta la seconda condizione richiesta dalla vostra giurisprudenza, e cioè che il contenuto informativo di una siffatta etichettatura sia, per i consumatori francesi, altrettanto comprensibile della denominazione di vendita fissata dalla legislazione nazionale. Secondo il governo francese, il consumatore medio non conoscerebbe con precisione il tenore minimo di *foie gras* tradizionalmente contenuto in ciascun tipo di preparato, e ancora meno quella combinazione di fattori, legati anche al metodo di produzione, da cui risultano le proprietà gustative proprie di ciascun preparato. Pertanto, neanche una descrizione lunga e complessa della composizione e del metodo di produzione sull'etichetta del prodotto potrebbe sostituire le tradizionali denominazioni, alle quali i consumatori sono da lungo tempo abituati, e che rappresentano in modo sintetico precise qualità di confezione e gusto, delle quali gli acquirenti non conoscono necessariamente tutti gli elementi determinanti.

21. Inoltre, contrariamente a quanto afferma la Commissione, l'applicazione del decreto ai prodotti importati non sarebbe in alcun modo suscettibile di contribuire a cristallizzare le abitudini dei consumatori francesi di preparati a base di *foie gras*, in modo da rendere stabile il vantaggio acquisito dall'industria nazionale.

Il governo francese deduce che i produttori anche stranieri resterebbero pienamente liberi di porre in commercio sul mercato francese nuovi preparati contenenti *foie gras*, purché con denominazioni diverse da quelle disciplinate dal decreto, e sempre fatto salvo il divieto di fare riferimento al *foie gras* nella denominazione se la percentuale di materia prima adoperata è inferiore al 20%. In altre parole, gli effetti del decreto sulla libertà fondamentale di circolazione delle merci sarebbero quelli minimi consentiti dalla prevalente esigenza di protezione del consumatore.

22. Infine, quanto all'assenza nel decreto della clausola di mutuo riconoscimento — che, come indicato, costituisce l'oggetto specifico della presente procedura di inadempimento —, il governo francese ritiene che i

11 — V. *supra*, nota 5 e relativa parte del testo.

presunti ostacoli alla libera circolazione delle merci, che la Commissione sta perseguendo nel caso che ci occupa, non solo non sarebbero attuali, ma *neanche potenziali.*

In effetti, l'importazione in Francia — mercato che, come si è osservato, è virtualmente riservato alla produzione nazionale — di preparati a base di *foie gras* in provenienza da altri Stati membri [12] non solo sarebbe di dimensioni marginali, ma avrebbe pur sempre ad oggetto prodotti conformi alle prescrizioni di qualità poste dal decreto [13].

23. Di conseguenza, come ha notato in udienza il rappresentante del governo francese, la posizione adottata dalla ricorrente nel presente procedimento sembrerebbe contraddittoria rispetto all'approccio a suo tempo seguito dalla stessa Commissione nel caso della denominazione «caviale» [14]. In quel caso la Commissione ha ritenuto che il termine «caviale» poteva «essere considerato come generalmente riconosciuto nella Comunità per indicare il prodotto a base di uova di storione», nonostante due Stati membri consentissero l'impiego di quel termine come denominazione generica per indicare le uova di pesce in generale.

Secondo il governo francese, occorrerebbe quindi concludere che la Francia ha il diritto di vietare l'uso delle denominazioni prescritte dal decreto sul mercato francese per preparati privi delle caratteristiche essenziali corrispondenti a quelle denominazioni; e tale conclusione si imporrebbe *a fortiori* nel caso che ci concerne, il ricorso alle denominazioni dedotte in giudizio non essendo consentito *in alcun altro Stato membro* per indicare prodotti diversi [15].

24. Data, poi, la rilevata assenza di regolamentazioni equivalenti negli altri Stati membri, l'introduzione nel decreto di una clausola di mutuo riconoscimento, come richiesto dalla Commissione, non solo non apporterebbe benefici in termini di libera circolazione dei prodotti in questione all'interno della Comunità, ma determinerebbe addirittura un'incertezza giuridica pregiudizievole tanto per i consumatori, quanto per i produttori francesi. Il contenuto della qualifica di «bene prodotto in maniera costante e leale, secondo procedimenti tradizionali esistenti» nello Stato membro di fabbricazione

12 — Secondo i dati forniti dal governo francese, gli altri maggiori Paesi produttori di *foie gras* sono l'Ungheria, la Bulgaria, la Polonia ed Israele. All'interno della Comunità, una produzione significativa di *foie gras* si registra solamente in Spagna (165 tonnellate annue) ed in Belgio (circa 60 tonnellate annue), entrambi Paesi importatori netti.

13 — Non a caso, sottolinea il governo francese, anche la Spagna, pur avendo inizialmente contestato — unico Stato membro ad avere emesso un parere circostanziato — la fondatezza del disegno di legge francese, poi divenuto il decreto, ha infine convenuto che «la necessità di una clausola di mutuo riconoscimento non era evidente».

14 — In quel caso, la Commissione ha concluso che gli Stati membri di importazione hanno il diritto di negare sul loro territorio l'uso di detta denominazione per prodotti, quali le uova di ciclottero, che non presentino la caratteristica essenziale, generalmente conosciuta nella Comunità, di essere costituiti esclusivamente da uova di storione: v. comunicazione interpretativa della Commissione sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari (GU 1991, C 270, pag. 2, in particolare, pag. 4).

15 — A questo riguardo, il governo francese ritiene inaccettabile il criterio distintivo fra il presente caso e quello del caviale, proposto dalla Commissione («[il caviale] è un prodotto venduto quasi esclusivamente allo stato grezzo, mentre il *foie gras* necessita sempre di uno stadio di preparazione supplementare prima di essere venduto al consumatore finale»; la traduzione è mia). Il governo francese rileva che non solo l'operazione di salatura delle uova di storione — modificandone le proprietà chimiche, gustative e nutritive — costituisce in effetti una vera e propria *trasformazione* del prodotto, ma inoltre non si vede come la Commissione possa introdurre una differenziazione giuridica di trattamento, rispetto al *foie gras*, basata sullo stato fisico-chimico del prodotto al momento della vendita anziché sulle sue caratteristiche sostanziali.

non sarebbe ancorato a parametri concreti e obiettivi. La prova della legittima applicabilità di tale qualificazione ad un preparato a base di *foie gras* non conforme al decreto, che si tratti di importare in Francia, darebbe, di conseguenza, prevedibilmente luogo a gravi difficoltà. Sussisterebbe, pertanto, un rischio urgente e serio che dell'automatico riconoscimento di conformità nel territorio francese possano fruire — in spregio alla lealtà delle operazioni commerciali — preparati a base di *foie gras* prodotti con procedimenti non contemplati dalle regole dell'industria, né soggetti ad alcun controllo di qualità nello Stato membro di origine.

III — Analisi giuridica

25. L'analisi della pretesa violazione dell'art. 30 del Trattato, denunciata dalla Commissione, deve a mio avviso muovere da alcune premesse, desumibili dalla vostra consolidata giurisprudenza in materia di ricorsi giurisdizionali per inadempimento. Nel quadro di una procedura *ex* art. 169 del Trattato, l'onere di provare l'esistenza dell'inadempimento denunciato grava sulla Commissione, la quale non può basarsi su alcuna presunzione ed è tenuta a sottoporre alla Corte gli elementi necessari affinché quest'ultima possa pronunciarsi sul punto [16]. Peraltro, l'esistenza dell'inadempimento oggetto di ricorso deve essere valutata in funzione della situazione giuridica quale essa si presenta *alla scadenza del termine che la Commissione ha imposto allo Stato membro*, nella precedente fase amministrativa della procedura, *per conformarsi al suo parere motivato*.

È vero che la Corte ha enunciato tale principio con riferimento al caso in cui lo Stato membro interessato intenda sottrarsi ad un'eventuale pronuncia dichiarativa dell'inadempimento mediante l'adozione di misure tardive: il che non è consentito, giacché alla Corte è precluso — in sede di esame della fondatezza del ricorso — di prendere in considerazione eventuali cambiamenti intervenuti successivamente alla scadenza di tale termine [17]. Il fatto è, tuttavia, che il principio in questione implica altresì che tutti gli elementi sostanziali dell'asserito inadempimento devono risultare sussistenti alla scadenza del termine di cui al parere motivato [18].

16 — V., *ex multis*, sentenze 25 maggio 1982, causa 97/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1819, punto 6), 25 aprile 1989, causa 141/87, Commissione/Italia (Racc. pag. 943, punto 15), 27 aprile 1993, causa C-375/90, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-2055, punto 33), e 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3989, punto 61).
D'altra parte, ove la Commissione fornisca elementi sufficienti da cui risulti la asserita violazione del diritto comunitario, i fatti da essa asseriti vanno considerati come provati, salvo che lo Stato membro interessato sia in grado di contestare i dati presentati e le loro conseguenze in maniera sostanziale e dettagliata (v. sentenza 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 4875, punto 21).

17 — V., *ex multis*, sentenze 27 novembre 1990, causa C-200/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4299, punto 13), e 3 luglio 1997, causa C-60/96, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3827, punto 15).

18 — V. sentenza 10 settembre 1996 (citata *sub* nota 16), punto 42. Respingendo l'argomento del governo tedesco secondo cui l'esistenza dell'inadempimento oggetto di ricorso andava valutata alla luce di un regolamento entrato in vigore diversi mesi dopo la scadenza del termine assegnato nel parere motivato della Commissione, la Corte ha ribadito che «in un ricorso [proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato] l'esistenza di un inadempimento va valutata alla luce della legislazione comunitaria in vigore alla scadenza del termine» suddetto.

26. La Commissione vi chiede di dichiarare che il decreto — pur consentendo ai produttori e distributori di preparati contenenti *foie gras* non conformi alle norme nazionali di qualità di metterli in commercio sul mercato francese — è suscettibile di ostacolare la circolazione intracomunitaria delle merci in questione, quanto meno rendendo *potenzialmente* più onerose e difficili le importazioni da altri Stati membri.

27. Alla Commissione non è, tuttavia, sfuggita una duplice circostanza: i) manca una normativa comune di armonizzazione in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti rilevanti e gli Stati membri possono intanto disciplinare questa materia, con effetti limitati al proprio rispettivo territorio; ii) il decreto è applicabile indistintamente ai prodotti francesi e a quelli importati.

Secondo la Commissione, in assenza di una clausola di mutuo riconoscimento dei prodotti di altri Stati membri, i preparati a base di *foie gras* che fossero un giorno eventualmente prodotti nella Comunità secondo regole di composizione e preparazione diverse da quelle poste dal decreto potrebbero essere venduti in Francia solo con denominazioni diverse da quelle normativamente riservate, le quali sono maggiormente attraenti dal punto di vista commerciale. Se la percentuale di materia prima utilizzata in un dato preparato fosse inferiore al 20%, tale prodotto potrebbe addirittura essere venduto nel mercato francese solo sotto denominazioni prive di riferimenti al *foie gras*. Pertanto, la misura dedotta in giudizio andrebbe qualificata come misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa alle importazioni [19].

Pertanto, ai sensi della vostra giurisprudenza «*Cassis de Dijon*» [20], affinché possa ritenersi adempiuto l'onere della prova della denunciata violazione dell'art. 30 del Trattato, la Commissione dovrebbe pure stabilire che le prescrizioni poste dal decreto *non* possono essere ritenute *necessarie* per rispondere ad esigenze imperative di interesse generale — quali quelle attinenti alla lealtà dei negozi commerciali [21] e alla difesa dei consumatori [22], qui invocate dal governo francese —, le quali verrebbero a prevalere sulle esigenze

19 — Secondo la vostra consolidata giurisprudenza, nella nozione di misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative rientra «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (v. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5). Ai fini del divieto *ex* art. 30 del Trattato, non costituisce un presupposto necessario la condizione che siffatte misure siano tali da pregiudicare gli scambi intracomunitari *in misura rilevante* (v. sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, Prantl, Racc. pag. 1299, punto 20).

20 — Vedi sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. pag. 649, punto 8). Che l'ammissibilità di eventuali ostacoli agli scambi intracomunitari, derivanti da disparità fra le normative nazionali in materia di vendita dei prodotti, è subordinata all'assenza di carattere discriminatorio della normativa nazionale a sfavore dei prodotti importati è stato chiarito nella vostra successiva sentenza 26 giugno 1980, causa 788/79, Gilli ed Andres (Racc. pag. 2071, punto 6). V. anche sentenze 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 1625, punto 10), e 20 aprile 1983, causa 59/82, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft/Weinvertriebs (Racc. pag. 1217, punto 11).

21 — V. sentenze 11 maggio 1989, causa 25/88, Wurmser e a. (Racc. pag. 1105), e 13 ottobre 1993, causa C-93/92, CMC Motorradcenter/Baskiciogullari (Racc. pag. I-5009).

22 — V. sentenze 2 marzo 1982, causa 6/81, Beele (Racc. pag. 707), e 22 giugno 1982, causa 220/81, Robertson (Racc. pag. 2349).

della libera circolazione delle merci fra Stati membri.

Infine, quand'anche il decreto apparisse, in ipotesi, ragionevole e tecnicamente appropriato in relazione alle richiamate esigenze imperative, esso andrebbe pur sempre dichiarato inammissibile se risulti:

i) che il legislatore francese avrebbe potuto — al fine della protezione dei consumatori contro pratiche commerciali sleali — fare ricorso ad altre misure ugualmente efficaci, ma meno restrittive della libera circolazione delle merci [23];

ii) ovvero che il decreto è utilizzato ai fini di discriminazioni arbitrarie o di dissimulate restrizioni al commercio fra Stati membri [24].

28. Viceversa, in assenza di uno scopo di interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, sarebbe nel caso di specie applicabile alla Francia il principio — ugualmente stabilito da codesto Collegio nella causa *«Cassis de Dijon»* [25] — secondo il quale ogni Stato membro è tenuto ad ammettere l'introduzione nel proprio territorio dei beni legalmente fabbricati *o* posti in vendita in altri Stati membri [26], anche se prodotti secondo prescrizioni tecniche o qualitative differenti da quelle vigenti nello Stato d'importazione [27].

Proprio al principio ora ricordato si ricollega, come corollario, l'obbligo di mutuo riconoscimento delle regole e procedure equivalenti concernenti la produzione, l'omologazione, il controllo e la certificazione delle merci [28]. Sarebbe, quindi, siffatto principio — come dice certa dottrina [29] — *di*

23 — V., *ex multis*, sentenze 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau/De Smedt (Racc. pag. 3961, punto 12), e 16 maggio 1989, causa 382/87, Buet e a. (Racc. pag. 1235, punto 11).

24 — V., *ex multis*, sentenza 13 marzo 1984 (citata *sub* nota 19), punti 21 e 24. V. anche, sull'interpretazione della condizione indicata nel testo nel contesto dell'art. 36 del Trattato, sentenze 11 luglio 1974 (citata *sub* nota 19), punto 7, 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby (Racc. pag. 3795, punti 20 e 21), 15 luglio 1982, causa 40/82, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 2793, punti 36-40), 27 marzo 1984, causa 50/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 1633, punti 6-9), 11 marzo 1986, causa 121/85, Conegate (Racc. pag. 1007, punti 15-16), e 30 novembre 1993, causa C-317/91, Deutsche Renault (Racc. pag. I-6227, punti 18-28).

25 — V. sentenza 20 febbraio 1979 (citata *sub* nota 20), punti 14 e 15.

26 — Nonostante la sentenza *«Cassis de Dijon»* e la vostra giurisprudenza successiva si riferiscano testualmente ai prodotti legalmente prodotti *e* posti in vendita in uno Stato membro diverso da quello d'importazione, il principio di equivalenza va correttamente inteso come avente ad oggetto l'obbligo di accettazione delle merci legalmente prodotte *ovvero* commercializzate in altro Paese comunitario. Ciò è stato espressamente riconosciuto dalla Corte (v., ad esempio, sentenza 20 aprile 1983, citata *sub nota 20, punto 12*, e sentenza 13 luglio 1994, causa C-131/93, Racc. pag. I-3303, punto 10). Diversamente, dall'ambito di applicazione di tale principio rimarrebbero fuori: i) i prodotti originari di Paesi terzi (v. R. Barents, *The image of the Consumer in the Case Law of the European Court*, Eur. Food L. Rev., 1990, pag. 6, in particolare pag. 11, nota 23), ii) i prodotti non conformi alle regole tecniche dello Stato membro di origine, in esso non commercializzati, che siano conformi a quelle dello Stato membro di importazione (v. A. Mattera Ricigliano, *La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la communauté et la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle*, Eur. Food L. Rev., 1990, pag. 72, in particolare pag. 77), nonché iii) i prodotti fabbricati in uno Stato membro diverso da quello di esportazione diretta, che siano conformi alle prescrizioni tecniche vigenti nel primo ma non a quelle di quest'ultimo (v. P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community*, Londra, 1996, 3ª ed., pag. 117).

27 — V. anche comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»), GU 1980, C 256, pag. 2.

28 — V. Mattera Ricigliano, op. cit. *sub* nota 26, pag. 81.

29 — V. A. Bernel, *Le principe d'équivalence ou de «reconnaissance mutuelle» en droit communautaire*, Zurigo, 1996, pag. 136, e opere ivi richiamate *sub* note 471 e 472. Il principio in questione è definito «del Paese d'origine» da Barents, op. cit. *sub* nota 25, pag. 12. Quanto al fondamento di tale principio, v. *infra*, nota 30 e relativa parte del testo.

equivalenza che la Commissione ritiene essere stato violato dalle autorità francesi con l'adozione del decreto.

In effetti, gli impegni assunti reciprocamente dagli Stati membri con l'adesione al Trattato implicano che ciascuno di essi «manifesti la sua fiducia nella capacità degli altri di sottoporre a controllo la fabbricazione delle merci, la prestazione dei servizi e la formazione professionale degli operatori economici. Emerge così l'idea che l'azione legislativa di uno Stato membro possa equivalere a quella di un altro, con riguardo ai rispettivi effetti di protezione» [30].

Come è noto, lo strumento privilegiato dalla Commissione per consentire in pratica ai prodotti legalmente o lealmente fabbricati in altri Stati membri il libero accesso al mercato del Paese di importazione, riconosciuto dalla Corte, consiste nell'inserzione di una clausola di equivalenza nei nuovi progetti della pertinente normativa tecnica [31].

29. Alcune vostre pronunce successive a «*Cassis de Dijon*» hanno ribadito la contrarietà al principio di proporzionalità di eventuali regolamentazioni nazionali che esigano la letterale ed esatta conformità dei prodotti importati alla medesime disposizioni o a caratteristiche tecniche prescritte per i prodotti nazionali, pur se i beni importati garantiscano già lo stesso livello di protezione dell'esigenza imperativa rilevante che la normativa dello Stato membro di importazione intende assicurare [32].

30. In particolare, la giurisprudenza della Corte richiamata dalla Commissione nel presente procedimento ha definito le condizioni alle quali una disciplina tecnico-commerciale del tipo di quella dedotta in giudizio — basata sull'esigenza imperativa della protezione del consumatore nei confronti di pratiche commerciali sleali — può legittimamente sfociare nel divieto o nella restrizione delle vendite, nello Stato membro in questione, di prodotti non conformi alle norme di qualità della ricetta nazionale, ma legalmente o lealmente prodotti o commercializzati in altri Stati membri.

Secondo codesto Collegio, in assenza di armonizzazione comunitaria delle legislazioni, non sono in contrasto con le norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci i provvedimenti nazionali necessari per garantire la corretta denominazione dei

30 — V. Bernel, op. cit. *sub* nota 29, pag. 110 (la traduzione è mia, note omesse). Per un riferimento al principio della «reciproca fiducia», v. sentenza 11 maggio 1989 (citata *sub* nota 21), punto 18. Secondo la Commissione, «[l]'accettazione [del principio della libertà di accesso al mercato di ogni Stato membro di qualsiasi prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in un altro Stato membro] implica che gli Stati membri, all'atto dell'elaborazione di normative [concernenti la composizione, la designazione, la presentazione ed il condizionamento dei prodotti, ovvero che prescrivono l'osservanza di talune disposizioni tecniche,] che possano esercitare un'influenza sul buon funzionamento della libera circolazione delle merci, non possono collocarsi in una prospettiva esclusivamente nazionale e non tener conto che di esigenze proprie ai soli prodotti nazionali. Il buon funzionamento del mercato comune esige che ogni Stato tenga conto anche delle esigenze legittime degli altri Stati membri» (v. comunicazione citata *sub* nota 27, pag. 2).

31 — V. A. Mattera Ricigliano, *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990, pag. 155.

32 — V., *ex multis*, sentenze 28 gennaio 1986, causa 188/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 419, punto 16), e 7 marzo 1989, causa 215/87, Schumacher/Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost (Racc. pag. 617, punti 19-22).

prodotti, che eviti qualsiasi confusione nella mente del consumatore e garantisca la lealtà delle operazioni commerciali [33].

Le esigenze della libera circolazione prevalgono sulle esigenze imperative in questione, tuttavia, ogniqualvolta il consumatore possa ritenersi sufficientemente protetto mediante appropriati requisiti in materia di etichettatura, per quel che riguarda la natura, gli ingredienti e le caratteristiche del prodotto offerto [34].

31. *In altre parole, deve ritenersi che* le merci della cui importazione è questione garantiscano un livello di protezione equivalente a quello assicurato dalla denominazione disciplinata dallo Stato di importazione allorché le indicazioni contenute nell'etichetta originaria abbiano — a giudizio della Corte [35] — un contenuto informativo che concerne almeno gli stessi dati e risulta altrettanto intellegibile per i consumatori

33 — V. sentenze 26 ottobre 1995 (citata *sub* nota 10), punto 31, e 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 793, punto 11).

34 — V., *ex multis*, sentenze 20 febbraio 1979 (citata *sub* nota 20), punto 13, relativa al divieto di commercializzazione in Germania di bevande alcooliche (quale il liquore di frutta *cassis de Dijon*, prodotto in Francia) aventi una gradazione inferiore a quella minima prescritta per la relativa categoria; 26 giugno 1980 (citata *sub* nota 20), punto 7, e 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia (Racc. pag. 3019, punto 27), relative al divieto di commercializzazione in Italia di prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino, quale l'aceto di mele prodotto in Germania; 16 dicembre 1980 (citata *sub* nota 5), punto 12, relativa all'estensione del divieto di vendita di determinate bevande alcooliche, sotto una denominazione diversa da quella di *likeur* prescritta dalla legislazione nazionale per le bevande dello stesso tipo, a prodotti importati da altri Stati membri, col risultato di rendere necessaria una modifica dell'etichetta con la quale i prodotti in questione erano legalmente commercializzati nello Stato membro di esportazione; 10 novembre 1982 (citata *sub* nota 23), punto 17, relativa al divieto di commercializzazione in Belgio di margarina o grassi alimentari, ove il prodotto o la confezione esterna dei singoli pezzi non avesse forma cubica; 11 luglio 1984, causa 51/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2793, punto 15), relativa al divieto di importazione dei prodotti dolciari contenenti una quantità di gelatina animale superiore all'1%; 12 marzo 1987 (citata *sub* nota 7), punto 35, relativa al divieto di commercializzazione sotto la denominazione *bier* delle birre fabbricate in parte con materie prime (quali il riso e il mais) diverse da quelle prescritte dalla legge fiscale sulla birra tedesca; 23 febbraio 1988 (citata *sub* nota 33), punti 9 e 11, e 11 maggio 1989, causa 76/86, Commissione/Germania (Racc. pag. 1021, punti 15-18), relative a divieti di importazione di prodotti succedanei del latte in polvere o concentrato, sotto qualsiasi denominazione di vendita; 14 luglio 1988, causa 407/85, Drei Glocken (Racc. pag. 4233, punto 16), relativa al divieto di commercializzazione in Italia di pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro; 26 ottobre 1995 (citata *sub* nota 10), punti 33 e 37, relativa all'obbligo di integrazione della denominazione di vendita della salsa bernese e della salsa olandese prodotte con grassi vegetali e di taluni prodotti di pasticceria contenenti un additivo con una indicazione aggiuntiva della sostanza in questione.

35 — In tutti i procedimenti per inadempimento promossi dalla Commissione nella materia in questione, la Corte ha immancabilmente concluso che il consumatore era sufficientemente informato dall'etichetta informativa affissa al prodotto importato.
Per un'acuta disamina dei limiti della preferenza mostrata dalla Corte per l'etichettatura, rispetto agli standard di qualità e alla riserva di denominazioni di vendita, quale strumento proporzionato di informazione dei consumatori, v. H.-C. von Heydebrand und der Lasa, *Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got It Wrong?*, Eur. L. Rev., 1991, pag. 391, in particolare pagg. 406-413. *Contra*, in senso elogiativo, v. W. Wils-G. Wils, *Free Movement of Goods and Quality Regulation of Foodstuffs*, Eur. Food L. Rev., 1990, pag. 92, e H. L. Clark, *The Free Movement of Goods and Regulation for Public Health and Consumer Protection in the EEC: The West German «Beer Purity» Case*, Va. J. Int'l L., vol. 28 (1988), pag. 753.
Barents invita, peraltro, a non identificare il fondamento della giurisprudenza di cui si discute con la presunta deferenza della Corte per la concezione normativa del «consumatore informato» (v. op. cit. *sub* nota 26). Ma v. sentenza 26 ottobre 1995 (citata *sub* nota 10), punti 34 e 36, in cui la Corte — nel rigettare l'argomento del governo tedesco che i requisiti controversi, relativi all'etichettatura ed al confezionamento dei prodotti in questione, erano necessari per garantire la corretta informazione dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali — ha affermato che «i consumatori che decidono l'acquisto in base alla composizione dei prodotti in questione leggono prima l'elenco degli ingredienti obbligatoriamente menzionati (...). Anche se i consumatori, in taluni casi, possono essere indotti in errore, tale rischio rimane minimo». V. anche S. Weatherhill, *The evolution of European consumer law and policy: From well informed consumer to confident consumer?*, in *Schriftenreihe des Vereinigten Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht* (a cura di H.-W. Micklitz), vol. 1, *Rechtseinheit oder Rechtsvielfalt in Europa?*, Baden-Baden, 1996, pag. 423, in particolare, pag. 430. Weatherhill rileva, tuttavia, che dalla recente legislazione secondaria comunitaria di protezione degli interessi economici del consumatore (quale quella in materia di pubblicità ingannevole, contratti negoziati fuori dei locali commerciali, viaggi e circuiti turistici «tutto compreso», credito al consumo e clausole contrattuali abusive) emerge una nuova nozione comunitaria di consumatore, quella del «consumatore fiducioso», che — non più mero beneficiario passivo della libertà di commercio e beneficiario incidentale dell'armonizzazione normativa — è incoraggiato ad effettuare operazioni commerciali transfrontaliche, sentendosi tutelato nei confronti del funzionamento del mercato da un nucleo minimo di norme di protezione. Weatherhill auspica che tale nuova concezione normativa possa presto influenzare la pratica decisionale della Corte (*id.*, pagg. 457-465).

dello Stato membro importatore (v. *supra*, punto 10) [36].

Il principio della «fiducia reciproca», sopra descritto (v. punto 28), comporta — sul piano della protezione del consumatore nello specifico settore dei prodotti alimentari — che «[s]e la legislazione dello Stato membro esportatore protegge anche il consumatore sul territorio dello Stato membro importatore (per esempio, mediante regole sulla composizione), non c'è bisogno di applicare regole analoghe nello Stato membro di importazione. Piuttosto, è sufficiente informare il consumatore che tali regole sono state applicate nello Stato membro di esportazione. Una ragione obiettiva per applicare la legislazione dello Stato membro di importazione esiste solo se la legislazione dello Stato membro esportatore non offre tale protezione[, mentre resta preclusa l'applicazione di norme nazionali concorrenti aventi un unico scopo e concernenti lo stesso prodotto,] la quale perciò restringe la libertà di scelta del consumatore più di quanto non sia necessario» [37].

36 — In effetti, la nozione di «livello di protezione equivalente» presuppone che le regole nazionali parallele siano dirette al medesimo scopo, ma non necessariamente che siano identici i mezzi o le tecniche scelti dai differenti Stati membri per perseguire le esigenze materiali rispettivamente avute di mira (v. Bernel, op. cit. *sub* nota 29, pagg. 39 e 109). V. anche sentenza 15 settembre 1994, causa C-293/93, Houtwipper (Racc. pag. I-4249), secondo cui l'art. 30 del Trattato non osta all'applicazione di una normativa nazionale di garanzia dei metalli preziosi che vieti la messa in vendita di lavori privi del punzone, indicante il titolo (vale a dire, la quantità di metallo prezioso puro utilizzato) rispondente ai requisiti di detta normativa, apposto da un organo indipendente qualora: i) detti lavori non siano stati sottoposti, in conformità alla normativa dello Stato membro di esportazione, ad una punzonatura avente un contenuto informativo equivalente a quello dei punzoni prescritti dalla normativa dello Stato membro di importazione e comprensibili per il consumatore di detto Stato, ovvero ii) detti lavori siano stati punzonati nello Stato membro esportatore da un organo non indipendente.

37 — V. Barents, op. cit. *sub* nota 26, pag. 12 (la traduzione è mia).

Il principio qui descritto ammette una sola eccezione: quella che risulta dalla vostra menzionata giurisprudenza *Deserbais* [38], relativa ai casi di importazione a carattere fraudolento [39].

32. Infine, la Corte ha stabilito che il principio di equivalenza rimane applicabile pure in assenza di una *regolamentazione normativa* della produzione e/o della messa in commercio del prodotto rilevante, nello Stato membro di origine.

A beneficiare della libertà di circolazione fra Stati membri — in assenza di prevalenti esigenze imperative di interesse generale — saranno, allora, i beni prodotti nel rispetto degli *usi lealmente e tradizionalmente praticati* nel Paese di esportazione [40]. In tal caso, non sarà possibile — in sede di valutazione della proporzionalità della misura statale dichiaratamente restrittiva rispetto all'esigenza imperativa avuta di mira — comparare *in astratto le legislazioni rilevanti* degli Stati membri di esportazione ed importazione

38 — V. *supra*, nota 9 e relativa parte del testo.

39 — Peraltro, non sembra agevole trarre dalla vostra giurisprudenza sul punto (v. *supra*, nota 9 e relativa parte del testo) dei criteri certi ed oggettivi per stabilire se un prodotto alimentare, della cui importazione è questione, si discosti talmente, dal punto di vista della sua composizione o del suo processo produttivo, dai prodotti generalmente conosciuti sotto quelle stesse denominazioni nella Comunità da non poter essere considerato come rientrante nella medesima categoria (v. G. Duncan-N. MacGowan, *Does Community law allow Member States to restrict the use of certain trade descriptions to products which contain a certain proportion of their characteristic ingredients?*, Irish J. Eur. L., 1994, pag. 65, in particolare pag. 68).

40 — V. sentenze 13 marzo 1984 (citata *sub* nota 19), punti 27-30, e 26 novembre 1985, causa 182/84, Miro (Racc. pag. 3731, punti 24-27).

(ovverosia, le *esigenze materiali*, alle quali devono rispondere rispettivamente la produzione o commercializzazione del prodotto in questione). Si tratterà, invece, di valutare *in concreto* se vi sia equivalenza del livello di protezione di cui il consumatore fruisce con riguardo, da un canto, *al prodotto* nazionale e, dall'altro, a quello importato [41].

33. Questi che ho appena richiamato sono i principi regolatori della materia. Non occorre, tuttavia, in questa sede approfondire l'esame della questione se il decreto sia proporzionato rispetto alle esigenze imperative di tutela del consumatore e della lealtà del commercio, che di esso hanno ispirato l'adozione.

Mi limiterò, invece, a considerare l'argomento avanzato, in via preliminare, dal governo francese (vedi *supra*, punto 22). In effetti, l'inadempimento oggetto di ricorso sussisterebbe solamente ove risultasse provato che, alla scadenza del termine (di due mesi dalla notifica) fissato dalla Commissione nel suo parere motivato del 14 ottobre 1994, il decreto ostacolava direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari. Se tale condizione non fosse soddisfatta, il decreto ricadrebbe fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato; dunque, il problema della sua giustificazione non si porrebbe neanche.

34. Vengo dunque al punto. Le importazioni attuali in Francia di preparati a base di *foie gras* in provenienza da altri Stati membri, le quali hanno dimensioni marginali, riguardano comunque — dicevo sopra (v. punto 2) — prodotti conformi alle prescrizioni di qualità poste dal decreto. In altre parole, anche in quegli Stati membri — e perfino nei Paesi terzi — nei quali esiste una (sia pur modesta) produzione di *foie gras*, essa appare informata ad usi e regole professionali di qualità identici a quelli prevalsi nel mercato francese da secoli. E non a caso: il *foie gras* è prodotto legato inconfondibilmente alla tradizione gastronomica francese. Tale situazione è riflessa in un'ampia e diffusa utilizzazione delle stesse denominazioni di vendita in lingua francese.

Infine, in nessun altro Stato membro esiste una regolamentazione normativa della produzione e messa in commercio dei prodotti rilevanti del tipo di quella dettata in Francia dal decreto. D'altra parte, le norme di qualità francesi risalgono — a ben vedere — ad un'epoca in cui la Comunità non esisteva ancora, nella quale i governi nazionali

41 — È stato osservato che la valutazione comparativa dei gradi di protezione rispettivamente garantiti da due regolamentazioni nazionali, avendo ad oggetto una serie di fattori peculiari al singolo caso nonché il contesto socio-economico degli Stati membri interessati, costituisce in taluni casi operazione tutt'altro che agevole (v. Bernel, op. cit. *sub* nota 29, pag. 143; Oliver, op. cit. *sub* nota 26, pag. 116). Tale difficoltà si presenta, a mio avviso, accresciuta nei casi in cui — come in quello oggetto del presente procedimento — il termine di confronto siano gli stessi prodotti lealmente e tradizionalmente fabbricati nello Stato membro esportatore. In tal caso, in aggiunta, può porsi il problema dell'affidabilità dei controlli già effettuati nello Stato membro di origine e della compatibilità col diritto comunitario della loro eventuale ripetizione nello Stato membro di destinazione (v. Bernel, op. cit. *sub* nota 29, pagg. 37-42).

avevano a disposizione, nei loro «arsenali normativi», misure per proteggere i produttori nazionali di beni alimentari dagli effetti ben più intensi, quali sussidi, restrizioni dirette alle importazioni o dazi doganali [42]. Si noti che nessuna di queste affermazioni è sostanzialmente contestata dalla Commissione, la quale ha, anzi, riconosciuto che il decreto non solo è privo di alcun effetto restrittivo attualmente, ma lo sarà anche nel prossimo futuro (v. *supra*, punto 12).

35. Consegue da quanto fin qui osservato che l'obbligo del mutuo riconoscimento ai fini della legittima commercializzazione nel territorio nazionale — che, a dire della Commissione, farebbe capo alla Francia — riguarderebbe non già preparati a base di *foie gras* «legalmente prodotti o commercializzati in altri Stati membri» (categoria, questa, allo stato inesistente), bensì solamente i beni di questo tipo prodotti «nel rispetto degli usi lealmente e tradizionalmente praticati» nello Stato membro di origine.

Questa osservazione appare, del resto, confermata dal testo della clausola di equivalenza che i Servizi della Commissione hanno a suo tempo proposto alle autorità francesi [43].

42 — V. Heydebrand und der Lasa, op. cit. *sub* nota 35, pag. 392.
43 — V. *supra*, nota 6 e relativa parte del testo.

Senonché — tenendo in conto, come dobbiamo, la rilevata coincidenza fra gli usi lealmente e tradizionalmente praticati in Francia e negli altri Stati membri produttori di preparati a base di *foie gras* — il decreto non risulta, a mio avviso, produrre effetti restrittivi, *né attuali né potenziali*, delle importazioni dei prodotti in questione.

36. Ritengo, in altre parole, che la Commissione abbia compiuto un ingiustificato «salto in avanti» nel suo procedimento logico. Non può essere accolto l'argomento della ricorrente secondo cui il requisito dell'inserzione di una clausola di equivalenza nel decreto — le cui previsioni sono prevedibilmente destinate a regolare la materia in questione negli anni a venire — assolverebbe una funzione preventiva.

Tale argomento mi sembra, infatti, inconciliabile col chiaro insegnamento di codesto Collegio, che ho sopra più volte richiamato, secondo cui, nel valutare la fondatezza di un ricorso per inadempimento, la Corte è tenuta a fare riferimento alla situazione giuridica quale essa è «cristallizzata» alla scadenza del termine fissato dalla Commissione per l'esecuzione, da parte dello Stato membro interessato, di quanto necessario per adeguarsi al parere motivato. Tale principio si applica sicuramente — al riguardo, non possono esservi dubbi — anche al contesto economico e di mercato dal quale debbono ricavarsi gli elementi sottostanti, richiamati dalle norme che si assumono violate.

37. La prova che il decreto è suscettibile di ostacolare anche solo potenzialmente le

importazioni intracomunitarie avrebbe certamente richiesto anche quella della concreta possibilità di flussi commerciali in provenienza da altri Stati membri, aventi ad oggetto preparati a base di *foie gras* conformi vuoi a norme nazionali di qualità, vuoi a tradizioni gastronomiche, *diverse dal decreto*. Ciò discende chiaramente dalle pronunce di codesto Collegio dichiarative di un inadempimento di Stato per violazione delle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci [44].

Va, tuttavia, ribadito che, alla data attuale, al di fuori della Francia non esistono — né, *a fortiori*, esistevano nel dicembre 1994, alla precedente scadenza del termine di cui al parere motivato della Commissione — misure normative nazionali sulla composizione, produzione e denominazione di vendita dei prodotti rilevanti. È solo a partire dal giorno in cui un altro Stato membro dovesse eventualmente adottare una siffatta normativa, e non prima, che potrà parlarsi di una potenzialità di flussi commerciali in provenienza da altri Stati membri, suscettibili di essere illegittimamente impediti o limitati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del Trattato.

44 — Prescindendo qui dai precedenti nei quali la Corte ha ritenuto che la misura statale dedotta in giudizio non era indistintamente applicabile o aveva effetti restrittivi *attuali* delle importazioni, v., *ex multis*, sentenze 9 dicembre 1981 (citata *sub* nota 34), punti 20-26 (accertamento degli effetti restrittivi potenziali della riserva all'aceto di vino della denominazione di vendita «aceto» e del divieto di commercializzazione in Italia degli aceti di origine agricola, diversi da quelli ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, che formavano oggetto di forte produzione e consumo in vari Stati membri); 11 luglio 1984 (citata *sub* nota 34), punto 18 (accertamento degli effetti restrittivi potenziali della limitazione della commercializzazione in Italia dei prodotti dolciari contenenti una quantità di gelatina animale superiore all'1%, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri); 4 dicembre 1986, causa 179/85, Commissione/Germania (Racc. pag. 3879, punto 8; accertamento degli effetti restrittivi potenziali del divieto di immissione in commercio nel mercato tedesco di bevande come il *pétillant de raisin* in bottiglie per spumante di tipo tradizionale, vale a dire, nella confezione in cui il *pétillant* era tradizionalmente prodotto e venduto in Francia dal 1956); 12 marzo 1987, causa 176/84, Commissione/Grecia [Racc. pag. 1193, punti 26 e 32; accertamento degli effetti restrittivi potenziali della legge fiscale sulla birra e del codice alimentare greci sulle importazioni di birre legalmente fabbricate in altri Stati membri i) a partire da materie prime diverse dal malto di orzo o ii) mediante l'uso di enzimi, ovvero iii) contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di fabbricazione]; 12 marzo 1987 (citata *sub* nota 7), punti 29 e 40 [accertamento degli effetti restrittivi potenziali della «legge di purezza» per la birra tedesca sulle importazioni di birre legalmente fabbricate in altri Stati membri i) a partire da materie prime diverse dal malto di orzo (e in particolare riso e granoturco) ovvero ii) contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di fabbricazione]; 11 ottobre 1990, causa C-210/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3697, punto 9; accertamento degli effetti restrittivi potenziali del divieto di commercializzazione in Italia dei formaggi aventi un tenore di materia grassa inferiore al minimo legale sulle importazioni di prodotti provenienti da altri Stati membri — quale la Francia — in cui erano legalmente fabbricati e messi in commercio). Osservo come, non casualmente, in buona parte dei casi appena richiamati la Commissione abbia «messo in moto» il meccanismo della procedura per inadempimento su denuncia degli operatori economici interessati o di altri Stati membri.

38. *Mutatis mutandis*, quanto precede si applica ai preparati a base di *foie gras* che dovessero, in un eventuale futuro, venire prodotti secondo usi difformi da quelli richiamati nelle previsioni del decreto, ma lealmente e tradizionalmente praticati in altro Stato membro.

Prescindo in questa sede dalla soluzione dell'ardua questione di quali siano i parametri normativi del carattere *leale e tradizionale* di una pratica industriale e commerciale non

regolamentata [45]: basti qui osservare che è solamente a partire dal giorno in cui una produzione costante e leale di preparati a base di *foie gras* — diversa da quella di origine francese, ed in concorrenza con essa — potrà dirsi esistente nella Comunità che sussisterà quella concreta potenzialità di correnti commerciali all'importazione nel mercato francese, di fronte alla quale il decreto si porrà come misura equivalente ad una restrizione quantitativa.

Questa condizione — lo ripeto — non risultava invece soddisfatta nel 1994, alla scadenza del termine fissato dal parere motivato della Commissione. La Corte ha ripetutamente affermato che, ai fini della contrarietà all'art. 30 del Trattato dei provvedimenti adottati dagli Stati membri, «è sufficiente che essi abbiano un effetto potenziale sulle importazioni *che potrebbero essere effettuate in loro assenza*» [46]: nel caso di specie, si impone, a mio avviso, la conclusione che le importazioni che potrebbero essere effettuate in assenza del decreto non sarebbero quantitativamente differenti, neanche di una tonnellata, rispetto a quelle che si registrano nella vigenza di tale provvedimento.

Nel caso che ci occupa la normativa tecnico-commerciale in esame non cerca di imporre ai consumatori francesi — sulla base di una nozione soggettiva ed arbitraria del concetto di qualità — la ricetta nazionale dei preparati a base di *foie gras*, elevandola a rango di ricetta comunitaria, a scapito di preparati diversi per composizione o metodo di produzione, diffusi ed apprezzati in altri Stati membri. In realtà, qui la nozione comunitaria «generalmente conosciuta» dei prodotti in questione sembra coincidere ed esaurirsi con quella francese, e le abitudini di consumo dei preparati di *foie gras* negli Stati membri appaiono «cristallizzate» da molto tempo prima dell'adozione del decreto. Prova ne sia che all'importatore in Francia di preparati a base di *foie gras* da altri Stati membri non si poneva nel dicembre 1994, né si pone oggi, il

45 — L'estensione dell'ambito dell'obbligo di mutuo riconoscimento fra Stati membri dal piano della rispettiva azione normativa a quello della *tradizione* — la quale è nozione priva di valore intrinseco in termini di qualità, ed implica, per definizione, l'assenza di controlli nel Paese di origine — appare non del tutto razionale (v. Heydebrand und der Lasa, op. cit. *sub* nota 35, pagg. 409-410). In effetti, le pronunce in materia della Corte possono, forse, spiegarsi plausibilmente soltanto alla luce del rispettivo contesto fattuale, dal quale può dedursi che l'enfasi posta sul carattere tradizionale del prodotto importato era, in ciascun caso, diretta essenzialmente a rigettare l'argomento — più o meno velatamente sviluppato dalle autorità dello Stato di importazione — che il prodotto in questione fosse fabbricato precisamente al fine di mettere in commercio nello Stato membro importatore un prodotto di qualità inferiore e a prezzo ridotto, appetibile per i consumatori di quel mercato, avvantaggiandosi strumentalmente della mancanza di una regolamentazione tecnico-commerciale nello Stato membro di origine (v. O. Brouwer, *Free movement of foodstuffs and quality requirements: Has the Commission got it wrong?*, Common Mkt L. Rev., 1988, pag. 237, in particolare, pag. 253, nota 39). Dal canto suo, l'avvocato generale Slynn ha osservato, nella causa 179/85 (citata *sub* nota 44; pagg. 3982 e 3983), che «mentre il criterio dell'«uso correttamente e tradizionalmente praticato» può essere adeguato in un caso come quello della causa Prantl, in cui si poneva la questione dell'indiretta indicazione dell'origine, non mi sembra che sia necessario applicarlo in ogni circostanza. Altrimenti, si ostacolerebbe lo sviluppo e lo smercio di nuovi prodotti».
In aggiunta, come il governo francese ha osservato nel presente procedimento, il criterio dell'equivalenza dei prodotti tradizionali è talmente vago da risultare inconciliabile con la fondamentale esigenza di certezza del diritto: né la Corte, né la Commissione hanno ancora spiegato «in quali quantità e per quanto tempo un prodotto debba essere fabbricato e commercializzato prima di poter soddisfare a tale criterio» (v. Brouwer, op. cit. *supra*, pag. 254; Oliver, op. cit. *sub* nota 26, pag. 241).

46 — V., *ex multis*, sentenze 20 febbraio 1975, causa 12/74, Commissione/Germania (Racc. pag. 181, punto 14), e 16 dicembre 1986, causa 124/85, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3935, punto 7); il corsivo è mio.

problema di adattare la denominazione di vendita e/o l'etichettatura con la quale il prodotto è commercializzato nello Stato membro di produzione.

Di conseguenza, la mancata inserzione nel decreto della clausola di mutuo riconoscimento non può dirsi contraria al diritto comunitario.

39. Non intendo in questa sede riproporre l'introduzione, in materia di ricorsi per inadempimento di Stato, di una regola *de minimis*, che codesto Collegio ha già avuto occasione di rigettare [47].

Si tratta, invece, di riconoscere l'esistenza della linea distintiva — forse ancora non chiaramente definita, ma non revocabile in linea di principio — fra esperimento del ricorso *ex* art. 169 del Trattato per il perseguimento di una misura statale attualmente suscettibile di effetti restrittivi potenziali (consentito), e per il perseguimento (non consentito) di una misura statale che tali effetti possa produrre solo in futuro, alla condizione eventuale che vengano a modificarsi la situazione giuridica ed il contesto economico sottostante, rispetto a quelli esistenti alla scadenza del termine di cui al parere motivato.

40. Sulla base di quanto precede, ritengo che l'inadempimento da parte della Francia agli obblighi discendenti dall'art. 30 del Trattato, oggetto del presente procedimento, non sussiste.

IV — Conclusioni

Alla luce delle osservazioni fin qui svolte, propongo alla Corte di:

— respingere il ricorso e

— condannare la Commissione alle spese.

47 — V. sentenze 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1575, punto 6), e 17 novembre 1992, causa C-105/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5871, punto 20).