CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN
presentate il 17 marzo 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Conformemente alla convenzione internazionale sull'uso delle denominazioni di origine e denominazioni di formaggi, « convenzione di Stresa » del 1° giugno 1951, cui hanno aderito tra gli altri la Francia e i Paesi Bassi, ma non la Repubblica federale di Germania, la legge francese vieta la messa in commercio di formaggio sotto la denominazione « Edam » salvo che il suo tenore minimo di materia secca sia del 52% e quello di materia grassa del 40%. L'amministratore della società francese Fromex Sarl, Gérard Deserbais, importava in Francia formaggio originario della Repubblica federale di Germania avente un contenuto in materia secca pari al 50,4% e in materia grassa pari al 34,3%. Tale formaggio era preconfezionato e munito della seguente dicitura (in francese):

« Formaggio Edam tedesco
grassi: 30%
Importato dalla Fromex, Strasburgo ».

A seguito di tale importazione, egli veniva denunciato e imputato di uso illecito di denominazione (« usurpation d'une denomination ») in grado di ingenerare confusione nell'acquirente in ordine alla natura e alle qualità intrinseche della merce considerata. L'imputato ricorreva in appello dinanzi alla corte d'appello di Colmar sostenendo che il diritto comunitario gli consentiva di importare il formaggio in Francia sotto la denominazione « Edam », dato che quest'ultimo veniva legalmente prodotto e messo in commercio sotto tale denominazione nella Repubblica federale di Germania.

La corte d'appello di Colmar, chiamata a decidere sul caso, con sentenza 30 ottobre 1986 sottoponeva alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

« Se gli artt. 30 e seguenti del trattato CEE debbano essere interpretati nel senso che dev'essere considerata una restrizione quantitativa all'importazione o una misura di effetto equivalente una normativa nazionale che, avendo ad oggetto la protezione di una denominazione di vendita,

1) riserva detta denominazione alla produzione nazionale o alla produzione di un altro Stato, con esclusione della produzione di altri Stati membri,

2) subordina il diritto di fare uso della denominazione di vendita di un formaggio importato da uno Stato membro al rispetto di un tenore minimo di materia grassa, mentre il formaggio importato viene lealmente e tradizionalmente prodotto e commercializzato nel suo Stato di origine secondo differenti prescrizioni tecniche e qualitative ».

Il Deserbais, facendo riferimento all'interpretazione data all'art. 30 dalla giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione delle merci, sostiene che i consumatori erano adeguatamente tutelati dalle informazioni risultanti sull'etichetta e che la

* Traduzione dall'inglese.

soluzione da dare alla questione pregiudiziale è nel senso che l'art. 30 del trattato CEE vieta ad uno Stato membro di applicare a formaggi dello stesso tipo importati da un altro Stato membro norme nazionali che consentano l'uso della denominazione di vendita di detti formaggi solo a condizione che essi contengano un tenore minimo di materia grassa, qualora i formaggi importati siano lealmente e tradizionalmente fabbricati secondo differenti criteri tecnici e qualitativi e messi in commercio sotto questa stessa denominazione nel loro Stato di origine e qualora venga assicurata un'adeguata informazione degli acquirenti.

Il governo olandese osserva che, benché la denominazione « Edam » si applichi attualmente per formaggi fabbricati al di fuori dell'omonima regione nei Paesi Bassi, essa dev'essere riservata a formaggi che rispondono a talune caratteristiche tecniche e, in particolare, il cui tenore minimo di materia grassa sia pari al 40%. Esso sostiene che la convenzione di Stresa e il Codex Alimentarius costituiscono uno sforzo internazionale onde garantire il mantenimento di tali caratteristiche per il formaggio che reca tale denominazione. A suo parere, il rispetto delle tecniche di produzione tradizionali stabilite ed accettate a livello internazionale per il formaggio « Edam » impone che gli Stati membri della CEE siano in grado di vietare le importazioni in provenienza da altri Stati membri di formaggi non conformi a tali tecniche, anche qualora il consumatore sia informato in ordine alla differenza di composizione del prodotto. Il governo olandese pertanto propone di risolvere la questione pregiudiziale nel senso che il diritto comunitario non osta a norme nazionali che consentano l'uso di una denominazione per il formaggio solo a condizione che vengano rispettate talune caratteristiche come, tra l'altro, quelle indicate nella convenzione di Stresa e nel Codex Alimentarius.

La Commissione suggerisce un'interpretazione delle regole sulla libera circolazione delle merci simile a quella del Deserbais e, circa l'efficacia delle convenzioni internazionali, richiama l'art. 234 del trattato, nonché le sentenze nelle cause 812/79, Burgoa (Racc. 1980, pag. 2787, in particolare pag. 2802) e 121/85, Conegate (Racc. 1986, pag. 1007, in particolare pag. 1024 e 1025) a sostegno della sua tesi secondo cui le convenzioni concluse anteriormente all'entrata in vigore del trattato CEE non possono essere invocate nei rapporti tra gli Stati membri onde giustificare restrizioni nel commercio intracomunitario. Essa sostiene di conseguenza che non ci si può fondare in alcun modo sulla convenzione di Stresa al fine di escludere l'applicazione dell'art. 30. La Commissione perciò propone di risolvere la questione nel senso che una normativa nazionale che ai fini della tutela di una denominazione di vendita proibisca la messa in commercio di formaggi aventi un tenore di materia grassa diverso da quello prescritto dev'essere considerata come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa contraria all'art. 30 del trattato qualora detti formaggi siano stati importati da un altro Stato membro in cui siano stati legalmente e tradizionalmente messi in commercio sotto questa stessa denominazione, ma secondo differenti prescrizioni qualitative, e qualora l'etichetta e la confezione indichino con chiarezza la loro vera composizione e origine.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte un intralcio alla commercializzazione derivante da una restrizione nell'uso di una denominazione anziché da un divieto imposto direttamente sul prodotto può nondimeno costituire restrizione ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE: si vedano ad esempio le sentenze 26 novembre 1985 in causa 182/84, Miro (Racc. 1985, pag. 3731) e 12 marzo 1987 in causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. 1987, pag. 1227) (la « causa della birra »).

Una normativa nazionale come la legge francese oggetto della presente causa limita effettivamente o può limitare la vendita di merci importate da altri Stati membri, la qual cosa costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione secondo la definizione datane dalla giurisprudenza della Corte, in particolare nella sentenza in causa 8/74, Dassonville (Racc. 1974, pag. 837). Essa è di conseguenza vietata dall'art. 30 del trattato CEE, salvo che essa non rientri in una delle eccezioni previste dall'art. 36 o, se del caso, in una delle « esigenze imperative » riconosciute dalla Corte nella causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. 1979, pag. 649) (la « causa Cassis de Dijon ») e nelle cause successive.

Come ammette il governo olandese, la denominazione « Edam » non è più da tempo riservata al formaggio prodotto nell'omonima regione dei Paesi Bassi e quindi non può essere considerata come denominazione di origine. Nella convenzione di Stresa, infatti, l'« Edam » non è classificato tra le « denominazioni di origine », bensì solo tra le « denominazioni » di formaggi per i quali è prescritto un grado inferiore di tutela. Attualmente tale denominazione si riferisce ad un tipo di formaggio ma non è più limitata geograficamente al luogo di produzione di quest'ultimo.

In varie decisioni la Corte ha dichiarato che gli Stati membri non sono autorizzati a riservare una denominazione generica alla sola varietà nazionale a detrimento delle altre varietà prodotte legalmente in altri Stati membri: sentenze nelle cause 12/74, Commissione/Germania (Racc. 1975, pag. 181) (« Sekt » e « Weinbrand »), 193/80, Commissione/Italia (Racc. 1981, pag. 3019) (« aceto »), Miro (« gin » o « genever ») e nella « causa della birra ». E difficile stabilire quando una denominazione che originariamente era specifica di una regione divenga una denominazione generica, ma sembra chiaramente che allo stato attuale il termine « Edam » sia divenuto una denominazione generica e rientri pertanto nella regola testé enunciata. In ogni caso, ritengo che il termine « Edam » non ricada nell'ambito delle disposizioni dell'art. 36 del trattato CEE relativo alla tutela della proprietà industriale e commerciale.

Allo stato attuale del diritto comunitario non esistono norme comunitarie che disciplinino le denominazioni o le denominazioni di origine dei vari tipi di formaggio nella Comunità. Come la Corte ha affermato al punto 8 della motivazione della sentenza Cassis de Dijon, in mancanza di una siffatta normativa comune, « spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio del [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, (...) alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori ».

La convenzione di Stresa, con le sue specificazioni riguardanti in particolare il formaggio « Edam », è stata sottoscritta da Danimarca, Francia, Italia e Paesi Bassi, ma non dagli altri Stati membri. In particolare, sembra che nella Repubblica federale di Germania la legge che autorizza la fabbricazione del formaggio « Edam » con un tenore di materia grassa non superiore al 30% risalga al 1934: 54 anni fa. Sembra inoltre che negli ultimi anni l'« Edam » contenente grassi al

30% abbia costituito un terzo della produzione tedesca di formaggio Edam. Stando così le cose, non ritengo che un'esigenza imperativa attinente alle lealtà dei negozi commerciali possa giustificare il divieto da parte di uno Stato membro di vendere l'Edam avente un tenore di materia grassa del 30% in provenienza da un altro Stato membro.

Quanto alla tutela del consumatore, è giurisprudenza costante della Corte (per esempio la « causa della birra ») che un divieto totale di questo tipo sia sproporzionato rispetto allo scopo di proteggere i consumatori dalle frodi, qualora questo stesso scopo possa essere raggiunto con mezzi meno restrittivi come l'etichettatura. Mi sembra che tale regola si applichi al presente caso, e dalla sentenza di rinvio risulta che il formaggio di cui trattasi era adeguatamente etichettato. Per giunta, la necessità di tutelare i consumatori dalle frodi va contrapposta alla regola secondo cui la legislazione di uno Stato membro « non deve servire a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento »: sentenza nella causa della birra, punto 32 della motivazione.

La mera etichettatura non sarebbe sufficiente ove il prodotto offerto fosse radicalmente diverso da quello abitualmente riconosciuto come « Edam » nello Stato membro importatore, come ad esempio il formaggio blu o il formaggio cremoso. Ciò però non si verifica nel caso presente. L'argomento secondo cui la regola sulla libera circolazione enunciata nella sentenza nella causa Cassis de Dijon potrebbe aprire le porte all'importazione di prodotti recanti denominazioni del tutto inappropriate può essere facilmente esagerato: in primo luogo, per poter beneficiare della denominazione, i prodotti importati devono essere stati « legalmente prodotti e messi in commercio » nello Stato membro esportatore. Tale condizione, nella maggior parte dei casi, dovrebbe essere sufficiente ad assicurare che le merci di cui trattasi non rechino una denominazione del tutto inappropriata. A mio parere ciò si verifica nel presente caso. In secondo luogo, nell'ipotesi eccezionale in cui la legge dello Stato membro esportatore autorizzi effettivamente la fabbricazione e la messa in commercio di un prodotto sotto una denominazione idonea a trarre seriamente in inganno i consumatori in uno Stato membro importatore, l'esigenza imperativa della tutela dei consumatori entrerebbe in gioco per consentire l'applicazione di misure più restrittive di una semplice etichettatura, fatto salvo in ogni caso il rispetto del principio della proporzionalità (« *necessarie* per rispondere ad esigenze imperative »: punto 8 della motivazione della sentenza nella causa Cassis de Dijon). Non ritengo quindi che il fatto di applicare il principio della libera circolazione enunciato nella sentenza Cassis de Dijon nel settore delle denominazioni dei formaggi presenti realmente il rischio di privare dette denominazioni del loro significato.

Nella fattispecie in esame si è richiamato il criterio dell'osservanza degli « usi correttamente e tradizionalmente praticati » dei vari Stati membri, che era stato applicato nella causa 16/83, Prantl (Racc. 1984, pag. 1299) e nella causa Miro. Pur non avendo dubbi che detto criterio possa essere seguito nella presente causa, in considerazione della lunga tradizione di produzione e di commercializzazione, in Germania, dell'« Edam » con un contenuto in grassi inferiore al 40%, ritengo che detto criterio non vada applicato in questo caso. Secondo me, in una causa come quella in esame, la sua applicazione restringe senza necessità le condizioni della libera circolazione delle merci enunciate all'art. 30 e sviluppate nella sentenza Cassis de Dijon. Come ho soste-

nuto nelle mie conclusioni nella causa 179/85, Commissione/Germania (la « causa del pétillant de raisin«), « 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. Il criterio adeguato in un caso come quello ora in esame è, a mio parere, quello della sentenza Cassis de Dijon, secondo cui il prodotto dev'essere stato " legalmente prodotto e messo in commercio " in uno Stato membro. In tal caso, esso può essere smerciato in un altro Stato membro, con riserva delle esigenze imperative del tipo indicato nella sentenza Cassis de Dijon e delle disposizioni dell'art. 30 del trattato ». Benché in quella causa la sentenza (pronunziata il 4 dicembre 1986) abbia ancora una volta fatto riferimento al criterio dell'« uso correttamente e tradizionalmente praticato », nella successiva sentenza nella « causa della birra » (pronunziata il 12 marzo 1987) la Corte non ha adottato il criterio dell'« uso correttamente e tradizionalmente praticato » ma ha censurato le limitazioni tedesche sulle birre straniere per il semplice motivo che esse erano state legalmente fabbricate e messe in commercio nel loro Stato membro d'origine. A mio parere, nella fattispecie in esame andrebbe seguito un orientamento analogo.

Per i motivi sopra esposti ritengo che nessuna delle esigenze imperative rilevanti nell'ambito della sentenza Cassis de Dijon e nessuna delle pertinenti disposizioni dell'art. 36 trovino applicazione nei confronti di un provvedimento nazionale del tipo di quello in esame nel caso di specie. Di conseguenza, a mio giudizio, un divieto come quello sancito dalla legge francese in causa non può applicarsi ad un prodotto come l'Edam tedesco di cui trattasi dal momento che questo è stato legalmente fabbricato e messo in commercio nello Stato membro d'origine.

Resta da esaminare se l'esistenza della convenzione di Stresa modifichi tale conclusione. A mio parere no.

Il governo olandese ha sostenuto che la convenzione di Stresa, al pari del Codex Alimentarius, stabilisce un livello standard qualitatito internazionalmente concordato che merita di essere tutelato dal diritto comunitario. Poiché alcuni Stati membri, in particolare la Repubblica federale di Germania, non hanno accettato il livello così proposto, mi sembra difficile sostenere che si tratti di norme di diritto comunitario che derogano al disposto dell'art. 30 o lo limitano.

Come la Corte ha affermato nella sua sentenza 11 marzo 1986, nella causa 121/85, Conegate/Customs and Excise (Racc. 1986, pag. 1007, punto 26 della motivazione della sentenza e punto 2 del dispositivo), l'art. 234 del trattato dev'essere interpretato nel senso che una convenzione stipulata anteriormente all'entrata in vigore del trattato CEE (e tale è il caso della convenzione di Stresa) non può essere fatta valere per giustificare restrizioni negli scambi tra Stati membri.

Di altri elementi si sarebbe dovuto tener conto se il nome di cui è causa avesse costituito denominazione o denominazione di origine.

Di conseguenza, la soluzione che propongo di dare alla questione sottoposta alla Corte è la seguente:

« Una normativa nazionale che, ai fini della tutela di una denominazione di vendita,

1) riserva detta denominazione a prodotti nazionali o a prodotti di un altro Stato, ad esclusione dei prodotti di altri Stati membri,

2) subordina il diritto di fare uso della denominazione di vendita di un formaggio importato da uno Stato membro al rispetto di un tenore minimo di materia grassa, anche se il formaggio importato viene legalmente prodotto e messo in commercio nel suo Stato di origine secondo differenti prescrizioni tecniche e qualitative,

costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione contraria all'art. 30 del trattato CEE.

Spetta al giudice nazionale decidere sulle spese processuali sostenute dal sig. Deserbais. Le spese sostenute dalla Commissione e dal governo olandese non possono dar luogo a rifusione.