CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 30 gennaio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il presente ricorso per inadempimento solleva il problema della conformità all'art. 30 del trattato CEE del Trade Descriptions (Origin Marking) (Miscellaneous Goods) Order del 2 febbraio 1981 (in prosieguo: « l'Order »).

Per quattro categorie di merci:

— prodotti tessili e per l'abbigliamento,
— apparecchi elettrodomestici,
— calzature,
— articoli di coltelleria e posate,

questo provvedimento, di carattere generale, subordina la vendita al minuto all'indicazione d'origine, cioè del paese in cui la merce è stata prodotta o confezionata [1]. « Le merci devono essere marchiate o accompagnate » da tale indicazione [2]. Quest' obbligo incombe al dettagliante. Quanto al fornitore, esso deve fornire all'acquirente, al più tardi al momento della consegna, l'indicazione scritta dell'origine della merce [3], a meno che queste siano marchiate o accompagnate da tale indicazione [4]; in questo caso, naturalmente, il dettagliante non deve adempiere direttamente un obbligo che è già stato adempiuto dal fornitore.

2. La Commissione ne desume che l'Order offre al dettagliante una soluzione alternativa che gli consente di sottrarsi all'onere dell'obbligo, rinviandolo a monte lungo la trafila di distribuzione. Quest'onere non graverebbe in realtà sul dettagliante, bensì sugli altri operatori e, in ultima analisi, sullo stesso produttore.

Secondo la Commissione, l'Order imporrebbe agli esportatori nel Regno Unito ulteriori spese dovute alla marchiatura come pure alla necessità di predisporre delle serie e delle scorte speciali. La normativa britannica quindi, benché si applichi indistintamente alle merci nazionali e a quelle importate, costituirebbe in realtà, nei confronti delle seconde, una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30.

Il Regno unito ribatte in sostanza che l'Order non riguarda l'importazione, bensì unicamente la vendita al minuto sul mercato britannico. Esso contesta l'effetto di rinvio sostenuto dalla Commissione, quindi il carattere di ostacolo dell'Order. In proposito, esso sostiene in particolare che l'indicazione d'origine, come pure la costituzione di serie e di scorte speciali nella fase della produzione, sarebbe una pratica commerciale corrente e che comunque le spese che ne conseguono sarebbero trascurabili.

In subordine — per il caso in cui l'art. 30 dovesse in linea di massima applicarsi al presente caso — il Regno Unito sostiene che

* Traduzione dal francese.
1 — Art. 1, n. 3.
2 — Art. 2, n. 2, lett. a).
3 — Art. 3, n. 2.
4 — Art. 3, n. 1, lett. a).

l'Order è giustificato dall'intento di garantire la tutela del consumatore. Richiamandosi alla vostra sentenza « Cassis de Dijon » [5] il Regno Unito adduce che l'Order è necessario per conseguire questo scopo, il quale costituirebbe una necessità imprescindibile d'interesse pubblico che consentirebbe di derogare all'art. 30.

Trattandosi di un'eccezione al principio fondamentale della libera circolazione delle merci, la Commissione ritiene che la tutela del consumatore sia una nozione da interpretarsi restrittivamente. Essa autorizzerebbe quindi unicamente i provvedimenti destinati ad evitare che il consumatore sia tratto in inganno. In questa prospettiva, l'indicazione d'origine non potrebbe essere considerata un presupposto di detta tutela.

3. La presente lite solleva quindi due questioni che esaminerò l'una dopo l'altra:

— l'Order ha forse l'effetto di ostacolare l'importazione nel Regno Unito delle merci cui si riferisce;

— in caso affermativo, l'obbligo ch'esso impose è forse giustificato da un'esigenza imprescindibile riguardante la tutela dei consumatori?

I — Sull'ostacolo per gli scambi

4. Secondo la costante giurisprudenza, « qualsiasi normativa ... degli Stati membri atta ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza il commercio intracomunitario va considerata una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative» [6]. Voi avete quindi inteso in senso ampio la nozione di ostacolo. È irrilevante, in proposito, che l'ostacolo derivi da un provvedimento discriminatorio ovvero da una disposizione la quale, come nel nostro caso, vale indistintamente per le merci nazionali e per quelle importate [7].

Cionondimeno, come l'avvocato generale Reischl ha sottolineato dopo aver esaminato la vostra giurisprudenza, perché vi sia ostacolo occorre che il provvedimento nazionale causi « restrizioni *specifiche per gli scambi* » [8]. Questo criterio mi pare sia stato accolto nella vostra sentenza Blesgen [9] e confermato nella sentenza Prantl. Voi avete infatti deciso che « una normativa nazionale relativa alla messa in commercio di un prodotto, anche se si applichi indistintamente alle merci nazionali e a quelle importate, non sfugge al divieto sancito dall'art. 30 quando », avete precisato, « produca, *di fatto*, effetti protezionistici favorendo una produzione nazionale tipica e sfavorendo, nella stessa misura, varie categorie di prodotti di altri Stati membri » [10].

Perciò, per costituire un ostacolo per gli scambi ai sensi dell'art. 30, il provvedimento nazionale che si applichi indistintamente deve avere l'effetto di sfavorire lo smercio dei prodotti importati rispetto a quello dei prodotti nazionali e, di conseguenza, avere effetto protettivo a favore dei secondi. Questo criterio concreto manifesta la vostra volontà di considerare le dimensioni *effettive* dell'alterazione — diretta o indiretta, in atto

5 — Causa 120/78 (Rewe, Racc. 1979, pag. 649).

6 — Causa 8/74, Dassonville, punto 5 (Racc. 1974, pag. 837).

7 — Conclusioni dell'avvocato generale Reischl per la causa 75/81, Blesgen (Racc. 1982, pag. 1211) e più precisamente pag. 1235.

8 — Conclusioni dell'avvocato generale Reischl, sopramenzionate, pag. 1238 (il corsivo è mio).

9 — 75/81, sopramenzionata, punti 8-10; 193/80, Italia (Racc. 1981, pag. 3019), punto 20; si veda del pari 286/81, Oosthoek (Racc. 1982, pag. 4575), punto 15.

10 — 16/83, Prantl (13 marzo 1984; Racc. pag. 1327); punto 21 (il corsivo è mio).

o in potenza — degli scambi intracomunitari.

5. Spetta quindi alla Commissione, giacché richiede di applicare l'art. 30 ad un provvedimento nazionale che si applica indistintamente, il dimostrare ch'esso implica una *restrizione specifica degli scambi.* Allo stato degli atti, questa prova non è stata fornita.

Infatti, a sostegno della sua azione la Commissione si richiama essenzialmente alla vostra sentenza « Oggetti ricordo d'Irlanda », due cause per inadempimento nei confronti dello Stato francese, che sono state però cancellate dal ruolo — essendosi questo Stato conformato al parere motivato della Commissione — infine due lettere, di un dettagliante britannico di elettrodomestici e, rispettivamente, del « Groupement des industries françaises des appareils d'équipement ménager ».

Il richiamo alla causa « Oggetti ricordo d'Irlanda » non mi sembra in proposito rilevante. Questa causa riguardava infatti un provvedimento discriminatorio, giacché esso imponeva ai *soli* oggetti importati l'indicazione d'origine mediante l'apposizione della scritta « foreign ». A parte ciò, nella sentenza avevate espressamente prescisso « dal problema sollevato dalla Commissione », la quale aveva sostenuto che non sarebbe stato « sufficiente l'esigere l'apposizione di un contrassegno d'origine anche per i prodotti nazionali » [11], perché la normativa di cui trattasi fosse conforme al disposto dell'art. 30. Per la stessa ragione, non mi pare si possa trarre alcuna utile indicazione dalle due « cause francesi », che riguardavano anch'esse esclusivamente merci importate.

Per quanto riguarda le lettere prodotte dalla Commissione, si devono fare le due seguenti osservazioni: esse riguardano le merci *di uno solo* dei quattro settori contemplati dall'Order — quello degli elettrodomestici — ed importate *da un solo* Stato membro, la Francia. Se ciò non bastasse, la lettera del Groupement professionnel francese, relativa alle conseguenze dell'Order, contiene unicamente affermazioni che non sono suffragate da alcun dato che dimostri la realtà delle « pressioni » fatte dai distributori britannici, né delle modifiche resesi necessarie per « tutti i costruttori ». La seconda lettera, prodotta dalla Commissione a vostra espressa richiesta, è ancora meno importante in quanto proviene da un singolo dettagliante.

I dati sui quali dovreste formare il vostro convincimento sono in verità poco consistenti. Parliamo chiaramente. Non dico che l'Order non abbia né possa avere alcun effetto ostativo. Dico semplicemente che nello stato attuale la Commissione non ha affatto provato l'asserito effetto di rinvio sugli scambi né, a fortiori, il carattere restrittivo di esso.

Per questa ragione, mi sembra che l'azione vada respinta. Se non foste d'accordo con me, dovreste esaminare il mezzo dedotto in subordine dal Regno Unito.

II — Sulla tutela dei consumatori

6. Secondo la vostra giurisprudenza « gli ostacoli per la 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 difesa dei consumatori » [12].

11 — Causa 113/80, Irlanda (Racc. 1981, pag. 1625), punto 16.

12 — Causa 120/78, Rewe Zentral, sopramenzionata, punto 8.

La questione che sorge è quindi se l'obbligo di indicare l'origine di cui trattasi sia necessario per la tutela dei consumatori.

7. Il Regno Unito lo sostiene, asserendo che questa necessità rientra nella valutazione esclusiva dello Stato membro e che, nel presente caso, dei sondaggi d'opinione avrebbero rivelato che i consumatori britannici, prima di procedere ad acquisti, desiderano conoscere l'origine delle merci. Così pure, vi sarebbe un rapporto incontestabile fra l'origine geografica della merce e le sue qualità intrinseche (calzature italiane, profumi francesi, ad esempio). Infine, l'indicazione obbligatoria dell'origine sarebbe il mezzo meno dannoso per gli scambi e sarebbe quindi conforme al principio di proporzionalità.

La Commissione allega che la nozione di tutela del consumatore è atta a giustificare la deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle merci e che, quindi, essa dev'essere interpretata restrittivamente. Come tale, essa non può essere lasciata alla valutazione del singolo Stato membro. Essa sostiene quindi che la tutela del consumatore può giustificare unicamente i provvedimenti destinati ad evitare che questo sia indotto in errore. Essa si richiama in proposito al parere espresso dal Comitato economico e sociale su una proposta di direttiva relativa all'indicazione d'origine di determinati prodotti tessili e per l'abbigliamento, parere nel quale era detto che tale indicazione non costituiva una vera e propria lacuna da colmare nell'interesse del consumatore [13].

8. Come ho testé ricordato citando la sentenza « Cassis de Dijon », in mancanza di una normativa comune in questo campo, è lecito agli Stati membri stabilire le modalità di smercio nel loro territorio dei prodotti *nazionali ed importati.* Cionondimeno, gli ostacoli per gli scambi che potrebbero derivarne non possono essere lasciati alla valutazione discrezionale di ciascuno Stato. La vostra giurisprudenza in proposito è effettivamente univoca. Gli ostacoli sono giustificati solo se sono, « *necessari* per rispondere ad *esigenze imperative*» [14], fra le quali figura la difesa dei consumatori.

Trattandosi di una deroga al principio della libera circolazione delle merci, vi siete riservati il potere di controllarne l'attuazione. Voi avete ad esempio deciso, nella sentenza 113/80, che l'obbligo di apporre la scritta « foreign » non poteva essere giustificata dall'« interesse dei consumatori » e che questo « e la lealtà dei negozi commerciali sarebbero sufficientemente tutelati se ai produttori nazionali fosse lasciata la possibilità di usare mezzi a ciò adeguati, come l'apposizione, se lo volessero, del proprio contrassegno d'origine sui loro prodotti o sugli imballaggi » [15]. Con ciò avete stabilito che la necessità del provvedimento nazionale di tutela dei consumatori non è sottratta al vostro controllo e, nel contempo, che l'indicazione d'origine non è di per sé, almeno quando è lasciata all'iniziativa degli operatori economici, in contrasto col diritto comunitario.

9. Si tratta quindi di stabilire nel caso concreto se la tutela dei consumatori britannici

13 — Parere pubblicato nella GU C 185 del 27. 7. 1981, pag. 32.

14 — Sent. 120/78, sopramenzionata, punto 8 (il corsivo è mio).

15 — Sent. 113/80, sopramenzionata, punto 16 (il corsivo è mio).

renda *necessario* un provvedimento nazionale il quale *imponga* per *tutte* le merci di cui trattasi, indipendentemente dalla loro provenienza, l'indicazione del paese in cui sono state prodotte o confezionate. Orbene, voi avete affermato che « per quanto riguarda più specificamente le indicazioni di provenienza, il collegamento con la zona geografica d'origine della merce deve imprimere a questa una qualità e caratteristiche specifiche atte ad individuarla » [16].

Deve quindi trattarsi, come diceva l'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni per la causa « Oggetti ricordo dell'Irlanda » di « prodotti tipici » per i quali, in mancanza dell'indicazione d'origine, l'acquirente rischierebbe di essere indotto in errore quando decide di comprare. In questo caso, prosegue l'avvocato generale Capotorti, « è perciò senza dubbio necessario, e quindi legittima alla stregua del diritto comunitario, un'appropriata tutela del consumatore » [17].

Il criterio del prodotto tipico individuato dalla sua provenienza mi sembra offra la garanzia indispensabile per giustificare la deroga basata sulla tutela del consumatore. Orbene, dato il suo campo d'applicazione particolarmente ampio, l'Order non risponde a questo criterio. Per non fare che un esempio, sotto la rubrica « prodotti tessili e per l'abbigliamento », viene enumerata tutta una serie di articoli fra i quali i « vestiti di qualsiasi materiale, tessile o meno ». Così pure, entrano in questo campo d'applicazione tutte le calzature sotto la rubrica che reca lo stesso nome.

Trattandosi di una disposizione di portata così ampia, l'obbligo legale di indicare l'origine britannica o di qualsiasi altro Stato membro su merci che non hanno necessariamente le caratteristiche sopraricordate non mi sembra giustificato dalla tutela del consumatore. Ma non basta; l'origine composita di numerosi fra i prodotti di cui trattasi rischia di rendere l'indicazione di provenienza inutile o addirittura ingannevole per coloro che si vorrebbe appunto tutelare. Dubito quindi che un provvedimento dalle conseguenze tanto aleatorie possa essere considerato necessario per detta tutela.

Se ritenete quindi che l'Order sia una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, la giustificazione addotta dal Regno Unito andrebbe disattesa.

10. Per questo complesso di considerazioni propongo alla Corte:

— in via principale, di respingere il ricorso per inadempimento diretto dalla Commissione contro la conservazione in vigore da parte del Regno Unito di un decreto che impone ai dettaglianti britannici l'obbligo di indicare l'origine delle merci da essi vendute,

— in subordine, per il caso in cui riteniate che detto obbligo costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del trattato, di respingere la giustificazione tratta dal governo del Regno Unito dalla necessità di garantire la tutela dei consumatori.

16 — Sent. 12/74, Commissione/RF di Germania (Racc. 1975, pag. 181), punto 7, pag. 194.

17 — Sent. 113/80, sopramenzionata, conclusioni pag. 1646.