CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 5 luglio 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando all'aggiunta di olio di sesamo a reazione cromatica la commercializzazione degli oli vegetali commestibili diversi da quello di oliva, nonché della margarina, dei grassi idrogenati alimentari e dei grassi alimentari solidi d'origine animale e vegetale diversi dal burro e dai grassi suini, importati da altri Stati membri, non ha assolto uno degli obblighi che le incombono in virtù del Trattato CEE.

2. Ricordiamo che vi sono organizzazioni comuni di mercato tanto nel settore degli oli e dei grassi [1] quanto nel settore dei prodotti lattiero-caseari [2]. La Commissione non chiede però alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana ha trasgredito alcune norme di detti regolamenti. La sua domanda si impernia esclusivamente sull'art. 30 del Trattato CEE, cioè sul fatto che il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative costituisce parte integrante di entrambe le organizzazioni di mercato [3].

3. Il governo italiano non contesta che l'obbligo di aggiungere olio di sesamo ai prodotti in questione debba considerarsi in linea di massima misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi della sentenza *Dassonville* [4].

Le parti concordano inoltre sul fatto che il provvedimento si applica indistintamente a tutti i prodotti in questione, tanto nazionali quanto importati.

Infine le parti concordano pure sul fatto che la controversia deve essere valutata alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte (vedere in primis la sentenza « Cassis de Dijon » [5]), in virtù della quale, in assenza di normativa comunitaria in merito, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci devono venir tollerati come conseguenza di divergenze tra le disposizioni nazionali, a condizione che dette disposizioni si applichino indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati e in quanto siano necessarie per soddisfare ad esigenze inderogabili, come la tutela dei consumatori e la correttezza dei negozi commerciali e che l'ostacolo che esse frappongono alla libera circolazione delle merci non sia incompatibile con lo scopo che tramite esse si intende perseguire e la sua effettiva messa in atto.

4. Nella causa citata appare particolarmente importante la condizione che il provvedi-

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE, relativo all'organizzazione comune di mercato nel settore dei grassi (GU L 66, pag. 3025).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione di mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1968, L 148, pag. 13).

3 — V. art. 3 del regolamento di base nel settore dei grassi ed art. 22, n. 1, del regolamento di base nel settore del latte.

4 — Sentenza 11 luglio 1974, Dassonville, punto 5 della motivazione (causa 8/74, Racc. pag. 837).

5 — Sentenza 20 febbraio 1979, Rewe (causa 120/78, Racc. pag. 649).

mento nazionale deve essere *necessario* per soddisfare alle rigide condizioni di cui sopra. Come è stato detto in altre conclusioni [6] (n. 8) questa condizione sottolinea due aspetti: il provvedimento in questione deve essere pertinente, cioè idoneo a perseguire la finalità auspicata, e inevitabile, in quanto non vi sono soluzioni alternative che permettano di giungere allo stesso risultato, ma mediante un sistema meno coercitivo per il libero scambio di merci.

Anche la condizione che il provvedimento nazionale deve essere *compatibile* con lo scopo perseguito riveste in questo caso un interesse certo. Questa condizione obbliga gli Stati membri a scartare eventualmente una norma « necessaria » nel senso testé citato, o ad accontentarsi di una norma meno consona allo scopo se l'effetto negativo della prima è sproporzionato allo scopo perseguito (n. 10 delle conclusioni in questione).

5. A giudizio del governo italiano la norma contestata è legittima, in quanto mira a tutelare i consumatori e a garantire la correttezza dei negozi commerciali. Questa impostazione della difesa trova la miglior espressione per quel che riguarda gli oli commestibili vegetali diversi dall'olio d'oliva. Alla fine degli anni venti il legislatore italiano aveva vietato di mescolare olio d'oliva ad altri oli commestibili vegetali, nella speranza di troncare così comportamenti fraudolenti con i quali si ponevano in vendita miscele di questo genere — che con i metodi analitici disponibili a quel tempo rimanevano praticamente inindividuabili — come puro olio d'oliva. Come estensione di questo divieto è stato imposto l'obbligo di aggiungere olio di sesamo agli oli commestibili vegetali diversi dall'olio d'oliva. Se viene aggiunta una sufficiente quantità di olio di sesamo agli oli commestibili vegetali, questi assumono allora una particolare colorazione. Il puro olio d'oliva si può dunque distinguere a vista da una miscela di olio d'oliva e di altri oli vegetali. Il provvedimento contestato è quindi necessario per combattere pratiche fraudolente, che traggono in inganno il consumatore, nel settore dell'olio d'oliva. Questo risultato non si può ottenere con una adeguata etichettatura. La norma rende inoltre superflue le analisi di laboratorio, analisi delle quali il governo italiano, nelle sue memorie, mette in dubbio l'attendibilità, dato lo stadio attuale della tecnica. Essa corrisponde infine agli interessi della Comunità, dato che il consumo di olio d'oliva è oggetto di misure di sostegno finanziate con fondi comunitari.

Quanto alla margarina e ai grassi animali e vegetali solidi diversi dal burro e dai grassi suini, l'argomento difensivo del governo italiano si limita alla preoccupazione di evitare che questi prodotti vengano venduti come « burro ».

6. Concordo con la Commissione allorché dichiara che l'obbligo di aggiungere olio di sesamo agli altri tipi di olio vegetale non offre alcuna valida tutela contro la mescolanza fraudolenta di altri oli all'olio d'oliva. Come giustamente ha osservato la Commissione, è facile acquistare ad uso privato oli vegetali non commisti ad olio di sesamo. L'obbligo di aggiungere olio di sesamo sussiste inoltre solo per quel che riguarda gli oli vegetali destinati al consumo immediato, cioè circa il 50% della produzione, e a questo proposito la Commissione osserva ancora che per gli oli analoghi destinati al

6 — Conclusioni pronunciate il 20 marzo 1990 nella causa C-169/89, Procedimento penale nei confronti della Gourmetterie Van den Burg BV (sentenza 23 maggio 1990, Racc. pagg. I-2143, I-2151).

consumo non si esercita alcun controllo sull'obbligo di addizione. Per di più, gli altri oli non commisti all'olio di sesamo possono essere acquistati liberamente negli altri Stati membri.

In queste circostanze è poco probabile che chi intende contravvenire al divieto sia tanto ingenuo o ignorante da mescolare olio d'oliva con oli vegetali addizionati con olio di sesamo invece di altri oli vegetali, non addizionati con olio di sesamo e in libero commercio. L'obbligo di addizione non offre quindi alcuna garanzia che un olio senza colorazione, posto in vendita come olio d'oliva, è effettivamente puro olio d'oliva. Per il commerciante onesto ciò costituisce invece un grave ostacolo agli scambi intracomunitari, giacché subordina l'importazione in Italia di merci che negli altri Stati membri sono in libera circolazione ad una modifica della loro composizione.

Da quanto precede emerge che la norma impugnata *non* è in grado di perseguire lo scopo che si vuol raggiungere (prevenire la frode a danno del consumatore) in modo efficace (cioè *pertinente*, che abbia cioè un sufficiente nesso causale con la finalità). La misura quindi già per queste ragioni non è « necessaria » (v. supra n. 4).

7. Per di più il governo italiano a mio giudizio non è nemmeno riuscito a dimostrare plausibilmente che l'obbligo di addizione è necessario, nel senso di inevitabile, in quanto lo scopo prefissato non si può raggiungere con altri metodi che ostacolino meno gravemente gli scambi, e che inoltre la misura è proporzionata allo scopo prefissato.

A questo proposito desidero poi sottolineare che non posso condividere i dubbi del governo italiano quanto alla possibilità di accertare in modo scientificamente inoppugnabile, con i moderni sistemi analitici, l'addizione di olio vegetale all'olio d'oliva, anche tenuto conto del fatto che queste tecniche sono state definite in un regolamento CEE per rilevare la presenza di oli diversi dall'olio d'oliva[7]. Il rappresentante del governo italiano, del resto, all'udienza non ha più toccato questo argomento. Comunque egli ribadisce che la misura italiana renderebbe superflue le analisi di laboratorio.

Quest'ultima affermazione mi pare contestabile. L'unico risultato attendibile in questo senso con il provvedimento italiano è che non saranno più necessari controlli per campione degli oli addizionati con olio di sesamo, giacché già dalla colorazione dell'olio si può notare che non si tratta di puro olio d'oliva. Come ho già detto, ciò presuppone di avere a che fare con un commerciante onesto, che anche se non vi fosse l'obbligo di addizione avrebbe posto in vendita il prodotto in questione con una denominazione non menzognera e non come olio d'oliva. In questo caso sono pure superflui tanto l'obbligo di addizione quanto i controlli mediante analisi su campione e potrebbe ba-

7 — V. art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 18 maggio 1977, n. 1058, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e di taluni prodotti contenenti olio d'oliva e recante modifica della nomenclatura della Tariffa doganale comune per quanto riguarda l'olio d'oliva (GU L 128, pag. 6).

stare, per evitare frodi a danno del consumatore, una corretta etichettatura [8].

Giungo quindi all'ulteriore conclusione che, nella *denegata* ipotesi che la norma italiana fosse pertinente, il governo italiano non ha comprovato plausibilmente che è anche *inevitabile.*

8. Per amor di completezza aggiungo ancora che nemmeno è stato sottolineato che questa misura nazionale, che d'altra parte pregiudica seriamente l'interscambio comunitario, è proporzionata allo scopo perseguito, nella fattispecie tutelare i consumatori contro la miscela fraudolenta di prodotti alimentari. Questo presupposto d'altra parte deve essere tenuto presente qualora si dovessero considerare le analisi come misura di controllo (anche se eseguite su campioni). Anche in questo caso si dovrebbe plausibilmente dimostrare che detti controlli su campione si operano indistintamente sui prodotti nazionali e su quelli importati e non sono così frequenti da risultare sproporzionati allo scopo perseguito.

9. Non è il caso di soffermarsi sull'obbligo di aggiungere olio di sesamo alla margarina e agli altri grassi commestibili, vegetali e animali, diversi dal burro e dai grassi suini. La difesa del governo italiano è fin troppo sommaria. Come nuovo argomento obietta che si deve impedire con questa misura che detti prodotti vengano offerti in vendita come « burro ».

Poiché il governo italiano non ha addotto ulteriori argomenti o elementi di prova, posso arguire che quanto è stato esposto in precedenza riguardo all'olio d'oliva vale anche per questi prodotti.

Conclusione

10. Concludendo propongo alla Corte:

1) di dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando all'addizione di olio di sesamo a reazione cromatica la commercializzazione di oli commestibili vegetali, diversi dall'olio di oliva, importati dagli altri Stati membri, come pure la commercializzazione di margarina e di grassi alimentari, animali e vegetali diversi dal burro e dai grassi suini, non ha assolto l'obbligo che le incombe in virtù dell'art. 30 del Trattato CEE;

2) di porre le spese del giudizio a carico della Repubblica italiana.

8 — V. sentenza 10 novembre 1982, Rau (causa 261/81, Racc. pag. 3961) nella quale la Corte ha dichiarato che l'etichettatura poteva evitare confusioni tra burro e margarina in modo altrettanto efficace di disposizioni vincolanti in materia di imballaggio dei prodotti.