CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS
presentate il 28 febbraio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il § 36 della « Milchgesetz » (legge tedesca sul latte), intitolato « Imitazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari », dispone:

« 1) È vietata l'imitazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari destinati all'alimentazione umana, ovvero l'offerta, la vendita o la messa in commercio sotto qualunque altra forma di tali imitazioni.

2) Il divieto non si applica alla fabbricazione di margarina. »

2. La Commissione ha ritenuto che il divieto previsto dal § 36, n. 1, della legge tedesca fosse incompatibile con l'art. 30 del trattato CEE, in quanto misura restrittiva dell'importazione e della vendita nella Repubblica federale tedesca dei succedanei del latte legalmente prodotti e posti in commercio in altri Stati membri.

3. Conseguentemente, con ricorso depositato il 12 marzo 1986, la Commissione ha concluso che la Corte voglia dichiarare che, vietando d'immettere sul mercato tedesco dei succedanei del latte legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono a norma dell'art. 30 del trattato CEE.

4. Con ordinanza del presidente della Corte del 26 maggio 1986 è stata disposta la sospensione del procedimento. In data 2 luglio 1987, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 1898/87 (GU L 182, pag. 36) che, all'art. 5, prevede: « Sino al termine del quinto periodo di applicazione dell'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (cioè fino al 31 marzo 1989), gli Stati membri possono, nel rispetto delle disposizioni generali del trattato, mantenere le rispettive normative nazionali che limitano la fabbricazione e la commercializzazione nel loro territorio dei prodotti non conformi alle condizioni di cui all'art. 2 del presente regolamento. » L'art. 2 definisce le nozioni di « latte » e di « prodotti lattiero-caseari » e stabilisce quali prodotti possono essere denominati « latte » e quali denominazioni possono essere utilizzate per prodotti « lattiero-caseari ».

5. Con ordinanza del 6 ottobre 1987, il presidente della Corte ha ordinato la ripresa del procedimento. Sono stati presentati un controricorso, una memoria di replica oltre alle osservazioni della Repubblica francese, interveniente a sostegno della Repubblica federale tedesca. Il 23 febbraio 1988 la Corte ha poi pronunciato, nella causa 216/84, Commissione/Repubblica francese

* Lingua originale: l'inglese.

(Racc. pag. 793), una sentenza il cui dispositivo è il seguente:

« La Repubblica francese, vietando l'importazione dei succedanei del latte in polvere e del latte concentrato, con qualsivoglia denominazione, e la vendita di detti prodotti importati, è venuta meno ad un obbligo impostole dall'art. 30 del trattato CEE. »

6. Tale sentenza ha risolto una serie di questioni sino a quel momento controverse fra le parti. Solamente la controreplica e le osservazioni orali all'udienza sono state presentate successivamente alla pronunzia della sentenza nella causa 216/84. Senza ripetere le tesi svolte inizialmente, posso quindi limitarmi ad esaminare brevemente i punti non ancora risolti.

7. La Repubblica federale di Germania ha svolto un rilievo preliminare sull'oggetto del ricorso, sul quale ha particolarmente insistito nel corso dell'udienza, nel senso che il divieto in questione riguarda non già i « succedanei » del latte, bensì solamente i prodotti che siano « imitazioni » del latte. Nella misura in cui non possono essere confusi con il latte, i succedanei non ricadono nel divieto de quo. La Commissione ha, peraltro, chiaramente riconosciuto tale fatto nel proprio ricorso. A suo avviso, il punto determinante risiede nel fatto che un prodotto costituisca un'« imitazione » ai sensi del § 36 della legge tedesca in virtù delle sue caratteristiche oggettive (non rivestendo, infatti, alcuna importanza l'intenzione del produttore o del commerciante) e che la norma vieti la commercializzazione delle « imitazioni », anche qualora queste siano chiaramente etichettate come sostanze diverse dal latte e dai prodotti lattiero-caseari. La distinzione che il governo federale cerca di delineare non ci sembra fondata. È pacifico fra le parti che la disposizione nazionale abbia l'effetto di imporre un divieto assoluto di mettere in commercio prodotti alimentari simili al latte o ai prodotti lattiero-caseari ma che tali non sono. A mio avviso, l'oggetto del ricorso è chiaro e le conclusioni, alla luce della loro formulazione, sono da riferirsi al divieto nazionale in questione malgrado sia stato utilizzato il termine di « succedanei » invece di « imitazioni ».

8. Il governo della Repubblica federale di Germania deduce inoltre l'irricevibilità del ricorso, in quanto la Commissione avrebbe dovuto aprire una nuova procedura amministrativa ex art. 169, a seguito dell'emanazione del regolamento (CEE) n. 1898/87. Orbene, è evidente che l'art. 5 del regolamento predetto si applica solamente a condizione che « le norme generali del trattato siano rispettate » dalla normativa nazionale in questione (vedasi, in particolare, il punto 22 della motivazione della sentenza nella causa 216/84), il che lascia aperta la questione se la disposizione nazionale sia contraria all'art. 30 del trattato. Considerato che il regolamento predetto non cambia i termini del problema e che al ricorso della Commissione non è stata apportata alcuna modifica in riferimento al regolamento stesso, il ricorso resta a mio avviso ricevibile.

9. Quanto al merito, non è contestato che la norma nazionale in questione sia una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, contraria all'art. 30 del trattato. La controversia fra le parti è incentrata sulla questione se tale misura sia giustificata dall'art. 36 ovvero da esigenze imperative che la Corte ha riconosciuto nella causa 120/78, Rewe (« Cassis de Dijon », Racc. 1979, pag. 649 e in partico-

lare pag. 662) e confermato ai punti 6 e 7 della motivazione della sentenza nella causa 216/84. A tal riguardo, il governo della Repubblica federale di Germania, sostenuto nelle sue conclusioni dal governo francese, deduce tre possibili giustificazioni. Il § 36 della legge tedesca sarebbe giustificato da esigenze imperative attinenti alla tutela dei consumatori e della lealtà in commercio, oltre che da esigenze imperative della politica agricola comune, vale a dire assicurare la difesa del reddito dei produttori di latte comunitari limitando la concorrenza dei prodotti di sostituzione, dal momento che la stessa disciplina comunitaria limita la produzione di latte.

10. Per quel che concerne la tutela dei consumatori e della lealtà in commercio, le tesi del governo federale trovano risposta nella sentenza pronunciata dalla Corte nella causa 216/84. Esse sono, inoltre, contraddette dal fatto che il § 36, n. 2, della legge tedesca già autorizza la fabbricazione di margarina. Ciò dimostra che il divieto de quo non è diretto — o, quantomeno, non lo è principalmente — a tutelare il consumatore o la lealtà in commercio, bensì è teso ad impedire l'accesso al mercato di altri succedanei del latte al fine di proteggere le vendite di latte e di prodotti lattiero-caseari. Ma anche a voler ammettere che lo scopo principale della norma risieda nella tutela dei consumatori o della lealtà in commercio, un divieto assoluto di commercializzazione come quello in esame appare sproporzionato. Tali obiettivi possono essere, infatti, assicurati mediante misure meno restrittive, come l'obbligo di fornire un'informazione adeguata sul prodotto: vedasi causa 216/84, punti 9 e 13 della motivazione, e sentenza 2 febbraio 1989 nella causa 274/87, Commissione/Repubblica federale di Germania (causa detta « dei salumi »), punti 12 e 19 della motivazione.

11. Quanto alle pretese esigenze imperative attinenti alla politica agricola comune, emerge dalla sentenza pronunciata nella causa 216/84 (punti 18 e 19 della motivazione), confermata dalla sentenza nella causa 274/87 (punti 21 e 22 della motivazione), che spetta alla Comunità, e non unilateralmente ai singoli Stati membri, determinare il regime appropriato dei succedanei del latte nel quadro della politica agricola comune e che provvedimenti nazionali non possono porsi in contrasto con un principio fondamentale della Comunità come la libertà di circolazione delle merci. Ne consegue che, a mio avviso, nessuna delle tre giustificazioni dedotte dal governo tedesco possa essere accolta e che, pertanto, il provvedimento nazionale in questione sia vietato dall'art. 30 del trattato.

12. Il governo tedesco, sostenuto nelle sue conclusioni dal governo francese, fa valere, infine, che il regolamento (CEE) n. 1898/87 autorizza il mantenimento della norma nazionale. Ritengo, tuttavia, che la disposizione de qua, essendo contraria all'art. 30 del trattato, non soddisfi « nel rispetto delle disposizioni generali del trattato » le condizioni stabilite dall'art. 5 del regolamento e non sia, quindi, da questo legittimata: vedasi punto 22 della motivazione della sentenza nella causa 216/84. Il governo tedesco ha inoltre affermato, all'udienza, che il § 36 della legge di cui è causa ha perso il suo carattere di norma meramente nazionale, avendole il regolamento stesso conferito una dimensione comunitaria. Non mi sembra possibile conciliare tale argomento con la

lettera dell'art. 5 del regolamento, il quale fa specifico riferimento alle normative « nazionali » e, lungi dal recepirle nel diritto comunitario, fissa un termine massimo entro il quale le stesse possono essere mantenute. Anche questo argomento va pertanto respinto.

13. Prima di concludere, desidero aggiungere che il ricorso è stato formulato, nella specie, « per relationem » al parere motivato della procedura precontenziosa, integrato con alcune considerazioni supplementari. Anche la memoria di replica è stata presentata in maniera analoga. Per quanto sia auspicabile che le memorie siano succinte ed evitino inutili ripetizioni, è altrettanto auspicabile, per non dire indispensabile conformemente all'art. 38, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, che nel ricorso siano esposti, anche se sommariamente, i motivi essenziali invocati dal ricorrente.

14. Ritengo, in conclusione, che debba essere accolta la domanda della Commissione di dichiarare che la Repubblica federale di Germania, vietando l'immissione sul mercato tedesco dei succedanei del latte regolarmente prodotti e messi in commercio in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE, condannando la convenuta alla rifusione delle spese di giudizio.