CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate l'11 maggio 1995 *

Fatto

1. Nella presente causa, la Commissione chiede alla Corte di accertare che la Repubblica federale di Germania, prescrivendo che, al fine di essere messi in commercio in Germania, taluni prodotti alimentari contenenti un ingrediente non impiegato tradizionalmente in Germania in tali prodotti rechino una dicitura aggiuntiva che indichi l'ingrediente in questione, anche se questo deve già trovarsi nell'elenco degli ingredienti riportato sulla confezione, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 5, 6 e 16 della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978 79/112/CEE, 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 [1], e agli artt. 30 seguenti del Trattato.

2. I prodotti alimentari in questione sono la salsa «olandese», la salsa «bearnese» e taluni prodotti di pasticceria contenenti un additivo detto E 160 F. La salsa olandese in Germania viene tradizionalmente preparata con burro e uova e la salsa bearnese con uova, burro e scalogno. In altri Stati membri, quando le salse sono prodotte industrialmente, le uova e il burro vengono sostituiti da grassi vegetali. All'epoca dell'instaurazione del procedimento amministrativo previsto dall'art. 169 del Trattato, le autorità tedesche vietavano la messa in commercio di salse olandese e bearnese contenenti grassi vegetali al posto delle uova. Con lettera 9 ottobre 1991 il governo tedesco informava la Commissione che il divieto sarebbe stato abrogato. Al suo posto ora le autorità tedesche esigono che le salse «olandese» e «bearnese» rechino sull'etichetta una dicitura addizionale secondo la quale il prodotto contiene grassi vegetali. Esse prescrivono anche che i prodotti di pasticceria contenenti l'additivo E 160 F dichiarino tale fatto separatamente sull'etichetta quando la colorazione gialla del prodotto sia tale che le autorità ritengano che il consumatore sarebbe indotto a credere che esso contiene uova.

3. Le autorità tedesche basano tali prescrizioni aggiuntive in materia di etichettatura sull'art. 17 della legge 15 agosto 1974 *Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz* (in prosieguo: il «LMBG»). L'art. 17, n. 2,

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU 1979 L 33, pag. 1.

del LMBG vieta la vendita di prodotti alimentari con un'etichettatura non sufficientemente precisa, quando la loro composizione si discosta dalla prassi commerciale in modo da diminuirne l'utilità o il valore in misura significativa, per esempio quando il loro aspetto può indurre l'acquirente a ritenere che essi siano di qualità superiore a quella effettiva. L'art. 17, n. 5, vieta la vendita di prodotti alimentari con un nome, una specificazione o una presentazione che possa fuorviare l'acquirente. Questi può essere ingannato in particolare se a certi alimenti vengono attribuiti degli effetti che lo stato delle conoscenze scientifiche non consente di accertare o non lo consente con sufficiente grado di precisione. Così il consumatore può essere tratto in errore se il nome, le specificazioni, la presentazione, le rappresentazioni o altri attributi vengono impiegati in modo verosimilmente fuorviante per indicare la loro origine, la loro quantità, il loro peso, la data di produzione o di confezionamento, la durata o altri elementi rilevanti ai fini della loro qualità. L'art. 47, n. 1, del LMBG vieta di importare in Germania prodotti non conformi alla normativa sugli alimenti in vigore nel paese.

4. Il LMBG è stato modificato da una legge del 18 dicembre 1982. Questa ha introdotto in particolare un nuovo art. 47 bis che stabilisce che dal 1° gennaio 1993 gli alimenti soggetti al LMBG legalmente prodotti e immessi sul mercato in un altro Stato membro, o originari di un paese terzo ma legalmente immessi sul mercato in uno Stato membro, possono essere importati e immessi sul mercato in Germania anche se non conformi alla relativa legislazione in vigore nel paese. Il nuovo art. 47 bis dispone anche, al n. 4, che, se il prodotto alimentare non è conforme al LMBG, ciò deve essere indicato sull'etichetta in modo adeguato alle esigenze di tutela dei consumatori.

La legislazione comunitaria in materia

5. L'art. 5 della direttiva del Consiglio 79/112/CEE (in prosieguo: la «direttiva») afferma:

«1. La 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.

2. La denominazione di vendita non può essere sostituita da un marchio di fabbrica o di commercio o da una denominazione di fantasia.

3. La denominazione di vendita comporta inoltre un'indicazione dello stato fisico in cui si trova il prodotto alimentare o del trattamento specifico da esso subito (ad esempio: in polvere, liofilizzato, surgelato, concentrato, affumicato), se l'omissione di tale indicazione può confondere l'acquirente».

6. L'art. 6, nella parte che qui interessa, stabilisce:

«1. Gli ingredienti devono essere elencati conformemente alle disposizioni del presente articolo e degli allegati.

2. (...)

3. (...)

4. a) Per ingrediente s'intende qualsiasi sostanza, compresi gli additivi, utilizzata nella fabbricazione o nella preparazione di un prodotto alimentare, ancora presente nel prodotto finito, eventualmente in forma modificata.

b) Quando un ingrediente di un prodotto alimentare è stato a sua volta elaborato a partire da più ingredienti, questi sono considerati ingredienti di detto prodotto.

c) Tuttavia non sono considerati ingredienti:

i) (...)

ii) — gli additivi:

— la cui presenza nel prodotto alimentare è dovuta unicamente al fatto che erano contenuti in uno o più ingredienti di detto prodotto, purché essi non svolgano più alcuna funzione tecnologica nel prodotto finito,

— che sono utilizzati come ausiliari tecnologici;

— le sostanze utilizzate, nelle dosi strettamente necessarie, come solventi o supporti per gli additivi e gli aromi.

(...)

5. a) L'elenco degli ingredienti è costituito dall'enumerazione di tutti gli ingredienti del prodotto alimentare, in ordine di peso decrescente al momento della loro utilizzazione. Esso è preceduto da un'indicazione appropriata contenente la parola "ingredienti".

(...)

6. Le disposizioni comunitarie e, in loro mancanza, le disposizioni nazionali possono prevedere, per taluni prodotti alimentari, che la denominazione di vendita sia accompagnata dall'indicazione di uno o più ingredienti determinati.

La procedura prevista dall'articolo 16 si applica alle eventuali disposizioni nazionali».

7. L'art. 16, nella parte che qui interessa, dispone:

«Qualora sia fatto riferimento al presente articolo, si applica la seguente procedura:

(...)

2. se uno Stato membro ritiene necessario adottare una nuova legislazione, esso comunica alla Commissione e agli altri Stati membri le misure previste, precisandone i motivi. La Commissione consulta gli Stati membri in sede di comitato permanente dei prodotti alimentari, qualora lo ritenga utile o a richiesta d'uno Stato membro.

Lo Stato membro può adottare le misure previste soltanto tre mesi dopo tale comunicazione e purché non abbia ricevuto parere contrario della Commissione.

In quest'ultimo caso la Commissione, prima della scadenza del termine summenzionato, avvia la procedura prevista dall'articolo 17, affinché venga deciso se le misure previste possano essere applicate eventualmente mediante opportune modifiche».

L'infrazione all'art. 6 della direttiva del Consiglio 79/112/CEE

8. La Commissione sostiene in primo luogo che la Repubblica federale di Germania avrebbe dovuto notificare le misure che ha adottato per imporre la prescrizione aggiuntiva in materia di etichettatura: essa non lo ha fatto e pertanto ha violato gli artt. 6, n. 6, e 16, n. 2, della direttiva.

9. La Repubblica federale di Germania sostiene di non avere violato gli artt. 6, n. 6, e 16 della direttiva. Essa ritiene che gli artt. 17 e 47bis, n. 4, del LMBG non siano misure soggette a notifica ai sensi dell'art. 6, n. 6, della direttiva: il loro ambito di applicazione è molto più ampio, in quanto non si applicano solo ai prodotti alimentari, essi seguono la medesima ratio dell'art. 2 della direttiva e hanno effetti nella prassi solo quando vengono adottate misure in casi singoli. L'art. 47 bis del LMBG è stato notificato alla Commissione ai sensi della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE [2]. La Germania sostiene inoltre che nemmeno le misure individuali sono soggette all'obbligo di notifica: esse non sono «disposizioni» ai sensi della direttiva. La convenuta afferma che nessuna legislazione nazionale disciplina gli ingredienti degli alimenti in questione. Solo per prassi tradizionale questi alimenti non contengono, nella fattispecie, grassi vegetali o, secondo il caso, E 160 F.

10. Non ritengo sia necessario esaminare la questione della mancata notifica delle misure adottate per le salse bearnese e olandese, in quanto questa non è stata indicata come infrazione nel parere motivato della Commissione relativo a tali prodotti (allegato 3 del ricorso). Inoltre, l'unica disposizione della direttiva citata nella parte efficace del parere motivato è l'art. 5. È pacifico che è il parere motivato della Commissione a determinare l'oggetto del successivo procedimento dinanzi alla Corte ex art. 169 del

2 — GU L 109, pag. 8.

Trattato. Il parere motivato ed il ricorso della Commissione devono basarsi sugli stessi motivi e sulle stesse allegazioni [3].

11. Ritengo che la Repubblica federale di Germania, omettendo di comunicare le misure che ha adottato riguardo all'etichettatura e alla messa in commercio di taluni prodotti di pasticceria per i quali era richiesta la menzione aggiuntiva dell'additivo E 160 F, abbia violato l'art. 6, n. 6, della direttiva.

12. L'art. 6, n. 6, della direttiva istituisce un chiaro obbligo per gli Stati membri di notificare, con il procedimento di cui all'art. 16, le disposizioni nazionali che stabiliscono che una denominazione di vendita di un determinato prodotto alimentare debba essere accompagnata dall'indicazione di un particolare ingrediente. Ciò che il governo tedesco sostiene, infatti, è che l'art. 6, n. 6, prescriverebbe la notifica solo delle misure generali («disposizioni») relative ad alimenti, mentre non avrebbero bisogno di notifica le misure che individuano singoli prodotti o marchi.

13. Non concordo con la posizione del governo tedesco su questo punto per due motivi. In primo luogo, non credo che tale interpretazione del termine «disposizione» trovi fondamento nella lettera del comma visto nel suo insieme. L'art. 6, n. 6, parla di «taluni prodotti alimentari» e «ingredienti determinati». In altre parole, le disposizioni nazionali cui si riferisce l'art. 6, n. 6, non sono solo quelle che disciplinano situazioni generali, ma anche quelle che si applicano a situazioni molto particolari e precise. Lo scopo dell'articolo, letto unitariamente, è di assoggettare a notifica proprio il tipo di misure adottate dalle autorità tedesche in questo caso. Le misure adottate si applicano a un certo prodotto alimentare in ciascun caso e fanno riferimento a un determinato ingrediente.

14. In secondo luogo, sarebbe secondo me contrario all'obiettivo dell'art. 6, n. 6, ritenere che le misure che regolano situazioni specifiche non debbano essere notificate. Lo scopo della prevista procedura di notifica appare chiaro da un esame dello scopo della direttiva stessa. Come viene detto nel primo e secondo 'considerando' del preambolo, il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari contribuisce alla libera circolazione di tali prodotti e all'armonizzazione delle condizioni di concorrenza. Tuttavia l'ottavo 'considerando' chiarisce che la direttiva non intende includere «tra le indicazioni obbligatorie tutte quelle che devono aggiungersi

3 — V., ad esempio, sentenza 7 febbraio 1984, causa 166/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 459, punto 16).

all'elenco applicabile in linea di massima a tutti i prodotti alimentari» e dichiara espressamente che in un secondo momento saranno adottate ulteriori disposizioni comunitarie. Allo stesso modo, il quarto 'considerando' dichiara che le norme di carattere specifico riguardanti soltanto taluni prodotti alimentari devono essere adottate dalla Comunità. Il nono 'considerando' e lo stesso art. 6, n. 6, prevedono espressamente che, in assenza di tali norme comunitarie di carattere specifico, gli Stati membri possano adottare misure. La Corte ha dichiarato che la direttiva costituisce solo la prima tappa di un processo di armonizzazione tendente alla graduale eliminazione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari risultanti dalle disparità esistenti tra le norme legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in tema di etichettatura di questi prodotti [4]. La direttiva parte dal presupposto che le differenze tra le norme nazionali in materia di etichettatura possono ostacolare la libera circolazione dei prodotti e alterare le condizioni di concorrenza. Pertanto, se la direttiva consente espressamente agli Stati membri di adottare misure in assenza di disposizioni comunitarie particolareggiate, da ciò discende che deve esistere uno strumento per impedire la reintroduzione di ostacoli alla libera circolazione e distorsioni della concorrenza: tale strumento è la procedura prevista dal combinato disposto degli artt. 6, n. 6, e 16 della direttiva. Ritengo pertanto che sia irrilevante una distinzione tra misure nazionali aventi forma generale e misure nazionali aventi forma specifica o particolareggiata. Una misura specifica e particolareggiata adottata da uno Stato membro può ostacolare il commercio intracomunitario di un prodotto determinato tanto quanto una misura espressa in termini più generali.

15. Il termine «disposizioni» dell'art. 6, n. 6, non può quindi essere invocato per escludere talune misure nazionali dal campo di applicazione dell'obbligo di notifica. Ritengo pertanto che la Repubblica federale di Germania, omettendo di notificare le misure adottate in materia di etichettatura supplementare di taluni prodotti di pasticceria, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 6, n. 6, della direttiva.

L'infrazione all'art. 30 del Trattato

16. La Commissione sostiene che le misure tedesche non violano solo l'art. 30 del Trattato, ma anche l'art. 5 della direttiva. Essa chiede pertanto alla Corte di dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi di entrambe le norme. A mio parere, tuttavia, la questione non è tanto se vi sia stata

4 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 26).

violazione dell'art. 5 indipendentemente dall'asserita violazione dell'art. 30 del Trattato, ma piuttosto se il governo tedesco possa giustificare sulla base dell'art. 5, n. 3, le misure che ha introdotto.

17. La Commissione sostiene che le prescrizioni tedesche in materia di etichettatura costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e per questo violano l'art. 30 del Trattato. Essa sostiene che le misure tedesche hanno l'effetto di privare un prodotto alimentare importato della descrizione commerciale legalmente portata nello Stato membro di origine. Anche se l'importazione e la messa in commercio in Germania di tali prodotti non sono vietate, le misure tedesche hanno l'effetto, almeno indiretto, di ostacolare la loro importazione e messa in commercio in quel paese. La Commissione sostiene che le misure non superano nemmeno l'esame di proporzionalità cui devono sottostare quelle leggi che disciplinano la messa in commercio di prodotti le quali dichiarino di soddisfare esigenze imperative di tutela del consumatore. Per decidere se i consumatori abbisognino di tutela, occorre partire dal presupposto che questi siano attenti e a conoscenza del contenuto dell'elenco degli ingredienti riportato sul prodotto alimentare che comprano. La Commissione osserva inoltre che la prescrizione in materia di etichettatura ha l'effetto di presentare negativamente i prodotti al consumatore, mentre la Corte ha dichiarato nelle sentenze Miro [5] e Commissione/Germania [6] che le prescrizioni in materia di etichettatura non devono avere tale effetto. La Commissione sostiene infine che l'elenco stesso degli ingredienti costituisce già una etichettatura appropriata dei prodotti alimentari in questione.

18. Il governo tedesco sostiene che le misure in questione, pur essendo misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, sono giustificate per ragioni di tutela dei consumatori. A suo parere, spesso i consumatori acquistano prodotti alimentari senza prima esaminare con cura il prodotto e le informazioni fornite con esso. Pertanto le autorità, per decidere se i consumatori abbisognino di tutela contro il pericolo di essere indotti in errore, non devono tenere presente solo che taluni consumatori sono attenti, ma anche che altri non lo sono. Benché l'elenco degli ingredienti riportato sui prodotti alimentari debba in linea generale essere la base della loro protezione, la loro denominazione commerciale di vendita dei prodotti alimentari oggetto del presente procedimento può indurre i loro consumatori in errore quanto agli ingredienti. Secondo il governo tedesco, i consumatori attribuiscono particolari qualità ai prodotti ricavati da determinati ingredienti o con un data quantità di tali ingredienti, di tal che, quando tali ingredienti sono nel prodotto in questione sostituiti con altri, il fatto dovrebbe essere evidenziato sull'etichetta.

5 — Sentenza 26 novembre 1985, causa 182/84 (Racc. pag. 3731).

6 — Sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84 (Racc. pag. 1227).

Conseguentemente, occorre una menzione supplementare per integrare l'informazione che può essere ricavata dall'elenco degli ingredienti. Anche a prendere come riferimento corretto il consumatore attento, secondo la convenuta quel consumatore potrebbe identificare taluni prodotti con ingredienti specifici a tal punto che occorre imporre un'etichettatura aggiuntiva per avvertire il consumatore di una diversa composizione. Per quanto riguarda i prodotti alimentari oggetto del presente procedimento, il governo tedesco sostiene che il consumatore tedesco identifica i prodotti in oggetto con le uova e con il burro in modo così stretto che questi ingredienti diventano loro caratteristiche.

19. La Commissione sostiene che la giurisprudenza della Corte non consente di limitare l'impiego di un nome comune ai soli prodotti ricavati da determinati ingredienti. Il governo tedesco ribatte che nel presente caso non vi è un divieto per i prodotti alimentari in questione di portare la denominazione sotto la quale sono legalmente prodotti in un altro Stato membro. Esso asserisce che il diritto comunitario impone solo che i regimi nazionali di informazione obbligatoria del consumatore non implichino giudizi negativi sui prodotti questione e non impediscano il mutamento delle idee dei consumatori sul prodotto [7].

7 — V. causa 178/84 (citata alla nota 6), punti 32 e 35.

20. La Repubblica federale di Germania sostiene che la dicitura aggiuntiva che le salse sono fatte con grassi vegetali consente al consumatore di confrontare quel tipo di prodotto con quello familiare in Germania. Allo stesso modo, l'indicazione aggiuntiva che i prodotti di pasticceria contengono E 160 F è necessaria perché l'intensa colorazione gialla del prodotto finito induce i consumatori a credere erroneamente che questo sia preparato con una alta concentrazione di tuorlo d'uovo. La convenuta espone che la dicitura aggiuntiva non è richiesta su tutti i prodotti di pasticceria contenenti E 160 F, ma solo quando il loro colore è così intensamente giallo che le autorità temono che i consumatori ne siano indotti in errore.

21. La convenuta nega che la prescrizione in materia di etichettatura abbia l'effetto di sminuire il prodotto agli occhi del consumatore, in quanto gli ingredienti impiegati non sarebbero di minor valore, ma solo succedanei. L'unico effetto dell'etichettatura sarebbe di attirare l'attenzione del consumatore su ingredienti la cui presenza sarebbe inattesa.

22. La Repubblica federale di Germania sostiene infine che le misure sono necessarie per tutelare i produttori nazionali contro la concorrenza sleale dei produttori di salse bearnese o olandese che impiegano grassi vegetali in luogo di burro e uova. Viene

sostenuto che i grassi vegetali sono meno cari delle uova e del burro e che quei produttori godono pertanto di un vantaggio concorrenziale sui produttori nazionali.

23. La convenuta ho osservato che la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di modifica dell'art. 5 della direttiva per consentire una migliore etichettatura a tutela del consumatore [8]. Non credo che tale proposta abbia alcun rapporto diretto con il presente caso. Il fatto che in sede di Consiglio si stia negoziando una modifica della direttiva non dispensa gli Stati membri dall'osservanza delle vigenti disposizioni comunitarie sino all'entrata in vigore delle modifiche in discussione [9]. In ogni caso, non pare che l'attuale versione della proposta autorizzi le misure tedesche.

24. È importante sottolineare innanzi tutto che la Repubblica federale tedesca non ha contestato che le salse in questione, anche se prodotte con grassi vegetali, rimangono, a seconda dei casi, salsa olandese o bearnese, né che i prodotti di pasticceria contenenti E 160 F sono sempre dello stesso tipo dei prodotti di pasticceria senza tale sostanza. Le parti concordano anche sul fatto che le salse olandese e bearnese contenenti grassi vegetali vengono comunemente e legalmente messe sul mercato in altri Stati membri. Entrambe le parti convengono che solo in Germania esiste una sensibilità particolare dei consumatori riguardo all'immissione, nei prodotti alimentari in questione, di quegli ingredienti. Il punto è quindi se le misure prese siano necessarie per tutelare il consumatore tedesco contro un errore sulla composizione dei prodotti.

25. Questa causa rappresenta una conseguenza di quelle in cui la Corte ha dichiarato che un divieto di mettere in commercio o importare un prodotto è contrario all'art. 30 del Trattato, mentre l'etichettatura può costituire un'alternativa compatibile con detta norma [10]. La Corte ha infatti dichiarato che «è assodato che l'etichettatura è uno dei mezzi meno restrittivi della libera circolazione di tali prodotti nella Comunità» [11].

26. La Commissione ha altresì sostenuto che, anche se fosse stata seguita la procedura di cui all'art 16, l'etichettatura aggiuntiva non sarebbe stata giustificata ai sensi del

8 — GU 1992, C 122, pag. 12.

9 — V. sentenza 1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2039, punto 5).

10 — V., ad esempio, sentenza 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia (Racc. pag. 3019, punto 27), e sentenza 14 luglio 1988, causa 407/85, 3 Glocken e a. (Racc. pag. 4233, punto 16).

11 — Sentenza 20 giugno 1991, causa C-39/90, Denkavit Futtermittel (Racc. pag. I-3069, punto 24).

combinato disposto degli artt. 5 e 2, n. 1, della direttiva. L'art. 2, n. 1, prevede, tra l'altro, che l'etichettatura usata non sia tale da indurre in errore l'acquirente, specialmente per quanto riguarda (tra l'altro) la composizione e il modo di fabbricazione o di ottenimento. Secondo la Commissione, la mancanza di una indicazione aggiuntiva nel senso che gli alimenti in questione sono prodotti con grassi vegetali o con colorante E 160 F non indurrebbe l'acquirente in errore ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva, in quanto tali sostanze si troverebbero nell'elenco degli ingredienti prescritto dalla direttiva. Il governo tedesco ha sostenuto che le misure in questione sono giustificate in base all'art. 5, n. 3, della direttiva. Tale articolo prevede espressamente che la denominazione di vendita comporti un'indicazione dello stato fisico in cui si trova il prodotto alimentare, se l'omissione di tale indicazione può confondere l'acquirente.

27. Propongo di esaminare questo punto insieme alla questione della proporzionalità delle misure adottate dalla Repubblica federale di Germania. Infatti, quando uno Stato membro esige l'aggiunta delle indicazioni menzionate all'art. 5 della direttiva, deve pur sempre rispettare il principio di proporzionalità. La Corte ha dichiarato che una direttiva va interpretata alla luce delle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci [12]. Uno Stato membro non può quindi giustificare sulla base dell'art. 5 della direttiva delle prescrizioni aggiuntive in materia di etichettatura se queste sono sproporzionate e causano una limitazione alla libera circolazione delle merci.

28. Per decidere se le misure imposte dalle autorità tedesche oggetto del presente caso siano contrarie all'art. 30 del Trattato occorre porsi tre domande in successione:

1) se le misure imposte possano considerarsi misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative vietate dell'art. 30 del Trattato;

2) se le misure siano giustificate da esigenze imperative prevalenti sulla libera circolazione delle merci;

3) se le misure siano proporzionate allo scopo che dichiarano di perseguire.

12 — Sentenza 9 giugno 1992, causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (Racc. pag. I-3669, punto 26), e sentenza 2 febbraio 1994, causa C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb (Racc. pag. I-317, punto 12).

1) Il divieto di misure di effetto equivalente

29. Esiste un'ampia giurisprudenza della Corte nel senso che l'obbligo di indicare sulla confezione dei prodotti venduti talune informazioni supplementari rende più difficile importare prodotti da altri Stati membri ove non vige tale obbligo e che questo rientra in via di principio nella sfera del divieto sancito dall'art. 30 del Trattato [13]. Ciò è ancora vero dopo la sentenza della Corte, causa Keck e Mithouard [14], nella quale la Corte ha così dichiarato:

«(...) costituiscono misure di effetto equivalente, vietate dall'art. 30, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (come quelli riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, *la presentazione, l'etichettatura o il confezionamento*) anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci» (il corsivo è mio).

30. È chiaro che in questo caso le prescrizioni aggiuntive in materia di etichettatura imposte dalle autorità tedesche rientrano nella sfera del divieto sancito dall'art. 30 del Trattato. Tali prescrizioni in materia di etichettatura obbligano i produttori o gli importatori a cambiare la confezione o l'etichetta del prodotto alimentare interessato, perché le informazioni aggiuntive richieste dalle autorità tedesche non sono richieste negli altri Stati membri. Le misure incidono quindi sul commercio tra Stati membri [15].

2) La giustificazione delle misure

31. La Corte ha più volte dichiarato che dall'art. 30 del Trattato emerge che le disposizioni nazionali adottate in assenza di norme comuni o armonizzate e applicabili indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricati e messi in commercio, sono compatibili con il Trattato solo se sono

13 — Sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837), 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe Zentrale (Racc. pag. 649), e, più recentemente, sentenza 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 23).

14 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91 (Racc. pag. I-6097, punto 15).

15 — Sentenza 13 dicembre 1990, causa C-238/89, Pall (Racc. pag. I-4827, punto 13), e Verband Sozialer WettbeWerb, citata (nota 12), punti 18 e 19.

necessarie per motivi di interesse generale elencati all'art. 36 o per soddisfare esigenze imperative inerenti, tra l'altro, alla lealtà delle operazioni commerciali e alla tutela dei consumatori [16]. Come già detto, la direttiva non costituisce l'armonizzazione completa delle norme in materia di etichettatura del genere in esame nella presente causa.

32. Gli Stati membri possono quindi avvalersi di requisiti obbligatori in materia di etichettatura per scopi di tutela dei consumatori, a condizione che le misure adottate rispettino il principio di proporzionalità.

3) La proporzionalità delle misure

33. Gli Stati membri possono invocare requisiti obbligatori in materia di etichettatura per scopi di tutela dei consumatori per giustificare una restrizione alle importazioni solo se nessun altro provvedimento meno restrittivo sotto il profilo della libera circolazione delle merci sia idoneo al conseguimento dello stesso scopo [17].

34. La Corte ha dichiarato che:

«Ove la normativa nazionale concernente un determinato prodotto stabilisca l'obbligo d'usare una denominazione sufficientemente precisa per consentire all'acquirente di conoscere la natura del prodotto e di distinguerlo dai prodotti con i quali potrebbe essere confuso, può certamente esser necessario, onde fornire ai consumatori una tutela efficace, estendere quest'obbligo anche ai prodotti importati, anche se ciò rende necessaria la modifica delle etichette originarie di taluni di questi prodotti» [18].

35. Il governo tedesco ha osservato che in Germania non vigono norme sulla composizione dei prodotti oggetto del presente procedimento. Le autorità tedesche prescrivono dei requisiti aggiuntivi in materia di etichettatura perché ritengono che il consumatore tedesco identifichi fortemente questi prodotti alimentari con le uova e il burro e suppone che nella loro produzione non venga impiegato l'E 160 F.

36. Credo che le prescrizioni imposte dalle autorità tedesche riguardo alle salse olandese e bearnese e ai prodotti di pasticceria

16 — Sentenza 11 maggio 1989, causa 76/86, Commissione/Germania (Racc. pag. 1021, punto 13).

17 — Ivi.

18 — Sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, Fletje (Racc. pag. 3839, punto 11), Commissione/Germania, citata (nota 16), punto 17.

contenenti E 160 F oltrepassino i limiti di quanto necessario alla tutela dei consumatori. Diversi elementi conducono a questa conclusione.

37. In primo luogo, il governo tedesco ha affermato che vi è un'elevata possibilità che i consumatori tedeschi abbiano una sensibilità accresciuta alla composizione dei prodotti in questione. Esso non ha dichiarato che la presenza di grassi vegetali o E 160 F modifichi le caratteristiche dei prodotti in modo così fondamentale che essi non possono essere considerati appartenenti a un genere simile a quello dei prodotti che non contengono tali ingredienti. Il governo tedesco ammette anzi che tali prodotti possono essere correttamente chiamati salsa bearnese o olandese. Parallelamente, il governo tedesco ammette che non occorre modificare la denominazione dei prodotti di pasticceria a causa della presenza di E 160 F. Il governo tedesco riconosce quindi che i consumatori tedeschi non sarebbero indotti a credere erroneamente che i prodotti in questione siano sostanzialmente diversi. Esso afferma solo che i consumatori non si aspetterebbero di trovare quegli ingredienti in questo tipo di prodotti.

38. In secondo luogo, la presenza di grassi vegetali o dell'E 160 F sarebbe comunque indicata nell'elenco degli ingredienti prescritto dall'art. 6 della direttiva. Occorre anche ricordare che la presenza dell'E 160 F è disciplinata dal regolamento (CEE) della Commissione 12 febbraio 1979, n. 267, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione di prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari [19], in particolare dal secondo trattino dell'art. 5, n. 2, nonché dall'allegato II, punto II, lett. a), di tale regolamento. La suddetta norma rende addirittura obbligatorio l'impiego dell'E 160 F in talune circostanze.

39. In terzo luogo, ritengo che consumatori abbastanza sensibili alla composizione dei prodotti alimentari che acquistano leggano prima l'elenco degli ingredienti sulla confezione. Non concordo con la tesi secondo la quale i consumatori sarebbero così poco attenti d'aver bisogno di un'etichettatura aggiuntiva quando la composizione di un prodotto si discosta da quella che viene ritenuta la regola tradizionale, in quanto l'elenco degli ingredienti non sarebbe sufficiente. Se così fosse, sarebbe superflua la stessa prescrizione di un elenco degli ingredienti, posta dall'art. 6 della direttiva. Concordo con l'avvocato generale Tesauro, il quale ha detto, nella causa Istruttoria contro X, che il consumatore medio è «non del tutto incapace di discernimento» [20]. Se un consumatore è sensibile alla composizione dei prodotti alimentari in questione al punto da sentirsi confuso

19 — GU L 41, pag. 1.

20 — Sentenza 16 gennaio 1992, causa C-373/90 (Racc. pag. I-131, in particolare pag. I-145).

o indotto in errore scoprendo che essi contengono grassi vegetali o E 160 F, un tale consumatore leggerà l'elenco degli ingredienti. Ciò rimane vero sia che si prenda come riferimento un consumatore tedesco, che può essere particolarmente sensibile alla composizione degli alimenti in esame, sia il consumatore medio degli altri Stati membri.

40. Infine, è vero che i consumatori tedeschi non si aspettano di trovare grassi vegetali o E 160 F nei prodotti in questione e che la presenza di tali ingredienti dà ai produttori che ne fanno uso un vantaggio concorrenziale su quelli più tradizionali che non lo fanno, ma questi ultimi hanno la possibilità di sottolineare le qualità e gli ingredienti tradizionali dei propri prodotti. In tal modo essi attireranno i consumatori sensibili alla presenza di questi ingredienti e disposti a pagare un prezzo più elevato. Non posso pertanto ammettere che le misure siano necessarie per tutelare i produttori tedeschi che usano come ingredienti uova e burro contro la concorrenza sleale di produttori che usano invece grassi vegetali che sono ingredienti più economici.

Conclusione

41. Ritengo pertanto che la Corte debba:

«1) dichiarare che la Repubblica federale di Germania, omettendo di notificare alla Commissione la prescrizione secondo la quale, al fine di essere messi in commercio in Germania, taluni prodotti di pasticceria contenenti l'additivo "E 160 F" devono portare una descrizione commerciale con una dicitura aggiuntiva che indichi la presenza dell'additivo, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 6, n. 6, della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, 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;

2) dichiarare che la Repubblica federale di Germania, prescrivendo che, al fine di essere messe in commercio in Germania, la salsa bearnese e olandese prodotte con grassi vegetali nonché taluni prodotti di pasticceria contenenti l'additivo "E 160 F" portino una descrizione commerciale con una dicitura aggiuntiva che indichi la sostanza in questione, anche se questa deve già trovarsi nell'elenco degli ingredienti riportato sulla confezione, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del Trattato;

3) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese».