CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 22 ottobre 1998 *

1. Il signor Van der Laan, imputato nel procedimento penale a quo, è dirigente di una società che pone in commercio prodotti a base di carne, la Th. S. v. d. Laan International, con sede in Almelo, nei Paesi Bassi. Attraverso l'intermediazione della società Bentheimer Fleischwarenvertriebs GmbH, con sede in Bad Bentheim, egli smercia in Germania tre prodotti a base di carne, la cui conformità alla normativa tedesca è oggetto della controversia nel procedimento a quo.

2. Tali prodotti sono fabbricati e regolarmente messi in commercio nei Paesi Bassi con le seguenti indicazioni nell'etichettatura:

«Lupack

Prosciutto sagomato olandese, composto di pezzi di spalla, senza lardo né cotenna; prodotto contenente il 75% di carni suine.

Ingredienti: carne suina, acqua, zuccheri, sale, stabilizzatore E 450 (a), antiossidante E 301, conservante E 250.

Bristol:

Prodotto a base di carne: prosciutto di spalla olandese [1] senza lardo né cotenna.

Ingredienti: carne suina, sale, zuccheri, stabilizzatore E 450 (a), antiossidante E 301, conservante E 250.

Benti:

Prosciutto sagomato olandese, composto di pezzi di spalla, senza lardo né cotenna; prodotto contenente il 70% di carni suine.

1 — Secondo il giudice a quo, l'etichetta reca la dicitura «Holländischer Vorderschinken», ossia prosciutto di spalla olandese. Il termine «di spalla» è stato tralasciato nella traduzione in lingua francese dell'ordinanza di rinvio e pertanto non compare neanche nella relazione d'udienza.

* Lingua originale: il francese.

Ingredienti: carne suina, acqua, sale, zuccheri, stabilizzatore E 450 (a), antiossidante E 301, conservante E 250».

3. Al signor Van der Laan è stata irrogata una sanzione pecuniaria di 7 500 DM dal Landkreis Grafschaft Bentheim. La procura territorialmente competente ha in seguito chiesto l'apertura di un procedimento penale.

4. Il Landkreis e la procura ritengono che la denominazione dei prodotti di cui si tratta si presti a confusione e che questi prodotti siano talmente in contrasto con gli usi commerciali che anche un'etichettatura ai sensi dell'art. 17, n. 1, punto 2, lett. b), della Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (legge tedesca sul commercio dei prodotti alimentari e di altri beni di consumo; in prosieguo: l'«LMBG») risulta impossibile. L'imputato nel procedimento penale a quo avrebbe quindi violato le norme nazionali vigenti, segnatamente il divieto di frode sancito dall'art. 17, n. 1, punto 2, lett. b), e punto 5, dell'LMBG, in combinato disposto con le direttive applicabili alla carne e ai prodotti a base di carne del codice alimentare tedesco.

5. Le disposizioni rilevanti dell'LMBG recitano:

«Articolo 17: Divieti volti a tutelare il consumatore contro le frodi

1. è vietata

(...)

2. b) l'immissione in commercio, senza un'adeguata etichettatura, di prodotti alimentari che si discostano, dal punto di vista della loro composizione, dagli usi commerciali ed il cui valore, in particolare il valore nutrizionale o di gradimento, o il loro utilizzo, risultino ridotti in modo non trascurabile.

5. l'immissione in commercio di prodotti alimentari con denominazioni, indicazioni o confezioni ingannevoli o la pubblicizzazione di prodotti alimentari, in generale o in singoli casi, con una presentazione ingannevole. Più in particolare, si configura una frode in caso di

a) attribuzione a prodotti alimentari di effetti che, in base alle conoscenze scientifiche, essi non hanno, o che non sono scientificamente dimostrati,

b) utilizzazione di denominazioni, indicazioni, confezioni, messaggi pubblicitari o altre presentazioni ingannevoli, relativamente all'origine dei prodotti alimentari, al loro quantitativo, al peso, alla fabbricazione o all'imballaggio, alla durata di conservazione o ad altre circostanze altrettanto determinanti per la valutazione del prodotto,

c) presentazione di prodotti alimentari come se si trattasse di medicinali.

(...)

Articolo 33: Codice alimentare tedesco

1) Il codice alimentare tedesco è una raccolta di direttive che descrivono la fabbricazione, la composizione o altre caratteristiche dei prodotti alimentari, rilevanti ai fini della loro possibilità di commercializzazione.

2) Le direttive sono adottate dalla commissione del codice alimentare tedesco, tenendo conto delle norme internazionali riconosciute dal Governo federale in materia di prodotti alimentari.

3) Le direttive sono pubblicate dal Cancelliere federale, di comune accordo con i ministri federali della Giustizia, dell'Alimentazione, dell'Agricoltura e delle Foreste, e dell'Economia. La pubblicazione delle direttive può essere rifiutata o revocata per motivi di fatto o di diritto.

(...)

Articolo 47-1. Prodotti provenienti da altri Stati membri o da altri Stati facenti parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo.

1) In deroga all'art. 47, n. 1, prima frase, ai sensi della presente legge i prodotti regolarmente fabbricati e messi in commercio in un altro Stato membro della Comunità o in uno Stato facente parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o provenienti da uno Stato terzo e regolarmente

messi in commercio in uno Stato membro della Comunità o in uno Stato facente parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo, possono essere introdotti e messi in commercio nel paese, anche se non soddisfino le prescrizioni relative ai prodotti alimentari della Repubblica federale tedesca. La prima frase non si applica ai prodotti che

1. non sono conformi ai divieti di cui agli artt. 8, 24 o 30 o

2. non soddisfano altre norme giuridiche adottate a tutela della salute, a meno che il carattere commercializzabile di tali prodotti nella Repubblica federale tedesca non sia stato riconosciuto con la pubblicazione nel Bundesanzeiger di una decisione di portata generale del Cancelliere federale.

2) Conformemente al n. 1, seconda frase, punto 2, le decisioni di portata generale sono adottate dal Cancelliere federale di concerto con i ministri federali dell'Alimentazione, dell'Agricoltura e delle Foreste, e dell'Economia, a meno che ragioni imperative di tutela della salute non vi si oppongano. Tali decisioni devono essere richieste da chi intenda introdurre i prodotti nel paese. Nella valutazione dei rischi che un prodotto comporta, il Cancelliere federale deve prendere in considerazione le conoscenze della ricerca internazionale e, per i prodotti alimentari, le abitudini alimentari nella Repubblica federale tedesca. Secondo la prima frase, le decisioni di portata generale hanno effetto nei confronti di tutti gli importatori dei prodotti di cui trattasi in provenienza da altri Stati membri o da Stati facenti parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo.

3) La richiesta dev'essere corredata da un'esatta descrizione del prodotto e dai documenti disponibili necessari per la decisione. Alla richiesta si deve rispondere entro un termine ragionevole. Se entro ventiquattro giorni non è stata adottata una decisione definitiva in merito ad una richiesta, il richiedente dev'essere informato dei motivi del ritardo.

4) Se vi sono prodotti alimentari che si discostano dalle disposizioni della presente legge o dai regolamenti adottati in esecuzione della stessa, occorre indicarlo in modo adeguato, nella misura in cui ciò sia necessario per la tutela del consumatore».

6. Il *giudice a quo*, investito dei procedimenti intentati contro il signor Van der Laan in base alle disposizioni testé citate, ha ritenuto che l'applicazione fattane dalle autorità competenti potesse risultare in contrasto con gli artt. 30 e seguenti del Trattato CE e ha pertanto

sottoposto alla Corte la seguente *questione pregiudiziale*:

«Se l'art. 17, n. 1, punti 2, lett. b), e 5, della legge sul commercio dei prodotti alimentari e di altri beni di consumo in combinato disposto con la voce 2.19/2.3411 e seguenti delle direttive applicabili alla carne e ai prodotti a base di carne del codice alimentare tedesco, come applicato nel caso di specie dal Landkreis Grafschaft di Bentheim e dalla procura di Osnabrück, sia in contrasto con gli artt. 30 e seguenti del Trattato CE, ossia con il divieto di discriminazioni ivi sancito».

7. In via preliminare, la Commissione fa notare che la Corte non ha competenza a pronunciarsi sull'applicazione del diritto nazionale, posto che per «applicazione» s'intende il collegamento di una concreta situazione di fatto ad una o più norme nazionali astratte.

8. In questa accezione del termine, l'«applicazione» del diritto nazionale è, in effetti, un'esclusiva responsabilità degli organi competenti in base al diritto dello Stato membro considerato.

9. Senonché, con la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, il giudice a quo chiede se si debba ritenere che il diritto comunitario osti al divieto di immissione in commercio dei prodotti importati sopra descritti, in applicazione delle disposizioni nazionali citate. Siffatta questione rientra incontestabilmente nella competenza della Corte.

10. Il *Landkreis Grafschaft Bentheim* e la *procura di Osnabrück* ritengono che l'immissione in commercio dei prodotti controversi violi l'LMBG per le seguenti ragioni.

11. In primo luogo, essi fanno valere che il prodotto denominato «Bristol» non è un prodotto naturale, bensì un prodotto salmistrato cotto sagomato a base di carne («Formfleischkochpökelware») che, conformemente alle direttive applicabili alla carne e ai prodotti a base di carne del codice alimentare tedesco, avrebbe dovuto essere contrassegnato, come i prodotti «Lupack» e «Benti», «carne di prosciutto di spalla sagomata composta di pezzi di prosciutto». Ora, come si è già visto, tale prodotto è contrassegnato come «Prodotto a base di carne: prosciutto di spalla olandese senza lardo né cotenna».

12. Gli altri addebiti mossi dalle parti ricorrenti riguardano la composizione dei prodotti.

13. Esse osservano infatti che i prodotti «Lupack» e «Benti» contengono rispettivamente soltanto il 75 ed il 70% di carne suina.

Ora, secondo gli usi commerciali comuni, per i prodotti salmistrati cotti la percentuale di carne suina dovrebbe essere pari al 100%. L'ordinanza di rinvio non indica la percentuale di carne suina contenuta nel prodotto «Bristol». Tuttavia, dal momento che precisa che questo prodotto ha un tenore di acqua aggiunta, che va da un minimo del 3,7% ad un massimo del 18%, esso non può essere costituito al 100% da carne suina.

14. Le parti ricorrenti nel procedimento a quo ne inferiscono che, in base a quest'unico motivo, i prodotti controversi sono talmente in contrasto con gli usi commerciali che anche un'indicazione ai sensi dell'art. 17, n. 1, punto 2, lett. b), dell'LMBG risulterebbe impossibile e che tali prodotti non possono pertanto essere messi in commercio in Germania.

15. Le autorità nazionali deducono anche che il tenore in proteine di carne priva di tessuto connettivo è compreso tra l'87,9% e l'88,1% per il «Bristol», ed è dell'87,9% nel «Benti», valore «molto inferiore» al 90% prescritto dal codice alimentare tedesco.

16. Inoltre, dai campioni sottoposti ad esame sarebbe risultato un tenore in proteine di carne nella quota senza grassi, per il prodotto «Bristol», che andrebbe da un minimo del 15% ad un massimo del 18,2% e, per il prodotto «Lupack», da un minimo del 16,6% ad un massimo del 17,2%. Questo tenore sarebbe quindi, «in misura non insignificante», inferiore al minimo del 19% prescritto dal codice alimentare tedesco.

17. Infine, i valori riscontrati, per quanto riguarda l'acqua aggiunta, che andrebbero da un minimo del 3,7% ad un massimo del 18% nel «Bristol» e da un minimo dell'8,7% ad un massimo del 10,6% nel «Lupack», supererebbero di gran lunga il valore stabilito in proposito, pari a zero per i prodotti salmistrati cotti.

Valutazione

18. Con la questione pregiudiziale sottoposta alla Corte, il giudice a quo chiede pertanto se l'art. 30 del Trattato consenta alle autorità nazionali di vietare la messa in commercio di prodotti di questo tipo, al fine di tutelare i consumatori, le cui aspettative si discosterebbero sensibilmente dalle caratteristiche dei prodotti controversi.

19. Da una giurisprudenza costante della Corte [2] emerge che, in mancanza di una normativa comune sullo smercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli alla libera circolazione intracomunitaria risultanti da disparità delle normative nazionali debbono essere accettati purché tale normativa, applicata indistinta mente ai prodotti nazionali e a quelli importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per uno dei motivi di interesse generale enumerati all'art. 36 del Trattato, quali la tutela della salute delle persone o le esigenze imperative inerenti, tra l'altro, alla tutela dei

2 — V., ad esempio, sentenze 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «legge di purezza per la birra» (Racc. pag. 1227, punto 28), e 14 luglio 1988, causa 298/87, Smanor (Racc. pag. 4489, punto 15).

consumatori. Inoltre, è necessario che la normativa sia proporzionata all'obiettivo perseguito. Se uno Stato membro può scegliere tra vari provvedimenti atti a conseguire il medesimo risultato, ad esso incombe di prescegliere il mezzo che frapponga meno ostacoli alla libertà degli scambi.

20. In primo luogo, si deve prendere atto che non esistono norme comuni o armonizzate relative alla fabbricazione o al commercio di prodotti a base di prosciutto, ad eccezione delle disposizioni contenute nella normativa relativa agli scambi intracomunitari di prodotti a base di carne (v. direttiva del Consiglio 10 febbraio 1992, 92/5/CEE, che modifica e aggiorna la direttiva 77/99/CEE relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne e modifica la direttiva 64/433/CEE [3]). Tale normativa non definisce tuttavia la composizione dei prodotti salmistrati o dei prosciutti sagomati composti di pezzi di prosciutto di spalla.

21. Dal fascicolo di causa risulta anche che i prodotti di cui trattasi sono regolarmente fabbricati e messi in commercio nei Paesi Bassi.

22. In terzo luogo, si deve sottolineare che non è stata addotta alcuna considerazione relativa alla tutela della sanità pubblica. Il giudice a quo richiama peraltro una circolare in data 28 ottobre 1992 che consentiva il commercio dei prodotti in questione nonostante la presenza di un additivo non ammesso in Germania.

23. La Commissione osserva che le contestazioni formulate dalle autorità tedesche avverso la quantità di acqua contenuta nei prodotti di cui trattasi, nonché il loro tenore in proteine, non trovano fondamento nelle disposizioni del codice alimentare tedesco allegate all'ordinanza di rinvio, mentre proprio tale codice alimentare tedesco ha la funzione di codificare gli usi commerciali e le autorità stesse vi fanno riferimento a sostegno della loro definizione delle aspettative del consumatore tedesco.

24. Inoltre, la Commissione sottolinea come il codice alimentare tedesco contenga solo criteri orientativi («Leitsätze»), il cui valore obbligatorio non sembra certo.

25. Tenuto conto di questi elementi, si ha effettivamente il diritto di chiedersi quale sia con esattezza, nel diritto nazionale, il fondamento giuridico dell'azione promossa dalle parti ricorrenti nel procedimento a quo.

26. Condivido tuttavia la conclusione della Commissione a questo riguardo, ossia che non è di competenza della Corte determinare

3 — GU L 57, pag. 1.

se la posizione di una delle parti nella controversia oggetto del procedimento a quo sia fondata o meno alla luce del diritto nazionale. Infatti, la Corte è tenuta soltanto a fornire al giudice nazionale gli elementi che gli consentano di stabilire la corretta interpretazione del diritto comunitario nel contesto della controversia per la quale è stato adito.

27. Ora, dalla giurisprudenza della Corte risulta chiaramente che, quando si tratta di prodotti regolarmente fabbricati e messi in commercio in un altro Stato membro, la tutela dei consumatori può di solito essere garantita con misure meno restrittive di un divieto, in particolare per mezzo di un'adeguata etichettatura, idonea a fornire precise informazioni sulla composizione del prodotto in questione.

28. In questo senso si può richiamare la sentenza Deserbais [4], in cui la Corte ha dichiarato che il diritto comunitario osta a che uno Stato membro applichi una normativa nazionale, che subordini il diritto di usare la denominazione di vendita di un tipo di formaggio all'osservanza di un contenuto minimo di grassi, ai prodotti dello stesso tipo importati da un altro Stato membro, qualora tali prodotti siano stati legittimamente fabbricati e messi in commercio con tale denominazione in tale Stato membro e venga garantita un'adeguata informazione dei consumatori.

29. La Corte ha seguito lo stesso ragionamento nella sentenza Bonfait [5], in cui si trattava di una normativa olandese che di fatto ostacolava l'importazione di salumi provenienti dalla Germania perché non rispettavano un tenore idrico massimo. Anche in questo caso, infatti, la Corte ha dichiarato che la tutela dei consumatori poteva essere garantita da un'adeguata etichettatura.

30. Dal momento che l'ultima sentenza citata è, per così dire, simmetrica alla presente, si dovrebbe applicare lo stesso ragionamento. Ciò vale a maggior ragione ove si consideri che il giudice a quo osserva che i consumatori tedeschi non hanno aspettative precise riguardo alla composizione dei prodotti controversi, visto che non si tratta di prodotti tradizionali.

31. Occorre pertanto ammettere, come ha fatto la Corte nella sentenza Commissione/Germania [6], ricordata dal signor Van der Laan, che i consumatori leggono in primo luogo l'elenco degli ingredienti. Se da tale elenco

4 — Sentenza 22 settembre 1988, causa 286/86 (Racc. pag. 4907).

5 — Sentenza 13 novembre 1990, causa C-269/89 (Racc. pag. I-4169).

6 — Sentenza 26 ottobre 1995, causa C-51/94 (Racc. pag. I-3599).

risulta chiaramente la composizione del prodotto, il rischio che i consumatori siano, nonostante ciò, indotti in errore è minimo e non può giustificare un ostacolo allo smercio di tali prodotti.

32. Occorre pertanto determinare se l'etichettatura dei prodotti controversi sia idonea a garantire ai consumatori un'informazione tale per cui l'art. 30 del Trattato vieti alle autorità nazionali di ostacolare lo smercio di tali prodotti.

33. Nel campo specifico dell'etichettatura dei prodotti alimentari, le prescrizioni dell'art. 30 del Trattato trovano specificazione nella 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 [7] (in prosieguo: la «direttiva relativa all'etichettatura»), come modificata dalla direttiva della Commissione 16 gennaio 1991, 91/72/CEE [8]. Infatti, secondo la costante giurisprudenza, se la misura nazionale di cui si tratta rientra nel campo di applicazione di norme di diritto derivato, è alla luce di queste che occorre determinare le prescrizioni del diritto comunitario.

34. L'art. 2 della direttiva relativa all'etichettatura recita quanto segue:

«1. L'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono:

a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente:

i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento (...)».

L'art. 3 stabilisce che:

«1. Alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 14, l'etichettatura dei

7 — GU 1979, L 33, pag. 1.
8 — GU L 42, pag. 27.

prodotti alimentari comporta soltanto le seguenti indicazioni obbligatorie:

1) la denominazione di vendita,

2) l'elenco degli ingredienti,

(...)».

Ai sensi dell'art. 5, n. 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».

L'art. 6, n. 5, dispone che:

«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".

Tuttavia:

— l'acqua aggiunta e gli ingredienti volatili sono indicati nell'elenco in funzione del loro peso nel prodotto finito. La quantità di acqua aggiunta come ingrediente in un prodotto alimentare è determinata sottraendo dalla quantità totale del prodotto finito la quantità totale degli altri ingredienti adoperati. Si può non tenere conto di questa quantità se essa non supera, in peso, il 5% del prodotto finito (...)».

Infine, l'art. 15 prevede che:

«1. Gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla presente direttiva, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di determinati prodotti alimentari o dei prodotti alimentari in genere.

2. Il paragrafo 1 non è applicabile alle disposizioni nazionali non armonizzate giustificate da motivi:

— di tutela della salute pubblica;

— di repressione delle frodi, sempreché queste disposizioni non siano tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste dalla presente direttiva;

— di tutela della proprietà industriale e commerciale, di indicazioni di provenienza, di denominazioni d'origine e di repressione della concorrenza sleale».

35. Il principio fondamentale stabilito dalla direttiva relativa all'etichettatura nel citato art. 2 è dunque quello di vietare un'etichettatura che si presti a indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche del prodotto alimentare e specialmente sulla sua natura, identità e composizione. A questo fine, i citati artt. 3 e 5 della direttiva relativa all'etichettatura stabiliscono un determinato numero di requisiti che l'etichettatura deve soddisfare, con riguardo sia alla denominazione di vendita sia all'elenco degli ingredienti.

36. Prendo pertanto in esame, in ordine successivo, questi due punti.

Sulla denominazione dei prodotti

37. È certo che nessuna disposizione della Comunità stabilisce la denominazione dei prodotti di cui trattasi.

38. Il giudice a quo segnala che, nei tre casi, si tratta di «prosciutto sagomato olandese, composto di pezzi di spalla».

39. Tale denominazione figura sui prodotti «Lupack» e «Benti», ma non sul prodotto «Bristol», denominato «prodotto a base di

carne: prosciutto di spalla olandese senza lardo né cotenna». Ciò può effettivamente dare l'impressione che si tratti di un prodotto naturale costituito da un solo pezzo di prosciutto di spalla. Ora, il prosciutto sagomato è formato da pezzi di prosciutto di spalla pressati insieme per imitare il prosciutto naturale. I due prodotti sono dunque indiscutibilmente di natura diversa.

40. Non si può ritenere che l'allusione alla provenienza del prodotto «Bristol», contenuta nell'aggettivo «olandese», consenta al consumatore di dedurne che si tratti di un prosciutto sagomato.

41. D'altra parte, l'etichetta precisa «prodotto *a base* di carne». Un consumatore particolarmente avveduto potrebbe forse dedurne che il «Bristol» non è costituito da un unico pezzo di prosciutto di spalla, ma anche da altri ingredienti, e che è stato oggetto di una lavorazione.

42. Ciò non toglie che tale denominazione non consente al consumatore medio di rendersi facilmente conto del fatto che si tratta di un prosciutto sagomato.

43. Condivido pertanto l'opinione della Commissione, secondo cui l'etichettatura del prodotto «Bristol» è effettivamente tale da indurre in errore il consumatore, ai sensi dell'art. 2 della direttiva relativa all'etichettatura.

Sugli ingredienti

44. Innanzi tutto, si contesta ai prodotti «Lupack» e «Benti» di non contenere una percentuale di carne suina del 100%, ma soltanto, rispettivamente, del 75% e del 70%, mentre si sostiene che in Germania prodotti analoghi hanno sempre un tenore in carne suina del 100%.

45. Si precisa che il prodotto «Lupack» contiene una quota di acqua aggiunta che va da un minimo dell'8,7% ad un massimo del 10,6%, che si discosta quindi dalle aspettative dei consumatori tedeschi, per i quali tale tenore dovrebbe essere pari a zero.

46. Per quanto riguarda il prodotto «Benti», dal fascicolo di causa non risulta la quota di acqua aggiunta, ma dal tenore minimo del prodotto in carne suina si può desumere che il suo tenore in acqua aggiunta dev'essere almeno lo stesso del «Lupack».

47. Tuttavia, non è contestato che l'etichettatura dei prodotti di cui trattasi indichi senza alcuna ambiguità gli ingredienti che li compongono e, in particolare, la proporzione di carne suina e la presenza d'acqua tra gli ingredienti. Riguardo a quest'ultima, da una lettura combinata dell'art. 3, n. 1, e dell'art. 6, n. 5, lett. a), della citata direttiva relativa all'etichettatura risulta che l'acqua aggiunta come ingrediente deve figurare a questo titolo nell'etichettatura se supera, in peso, il 5% del prodotto finito.

48. La direttiva relativa all'etichettatura stabilisce, inoltre, che gli ingredienti che è obbligatorio indicare devono figurare in ordine di peso decrescente. Il fatto che l'etichettatura del «Lupack» e del «Benti» menzioni l'acqua come secondo ingrediente nel relativo elenco consente al consumatore di sapere che questa rientra nella composizione del prodotto in una proporzione compresa tra il 5% ed il 25%, per il «Lupack», e tra il 5% ed il 30%, per il «Benti», e che costituisce il secondo ingrediente principale dei prodotti, dopo la carne suina.

49. La presentazione degli ingredienti dei due prodotti sopra citati non configura quindi una violazione della direttiva relativa all'etichettatura. Anche se fosse dimostrato che il consumatore tedesco medio aveva una precisa aspettativa relativamente all'assenza di acqua nei prodotti in questione, quod non, secondo il giudice a quo, egli era in grado di capire che il prodotto si discostava da tale aspettativa e non poteva quindi essere tratto in inganno ai sensi della direttiva relativa all'etichettatura.

50. Infatti, la presenza di un ingrediente, l'acqua aggiunta, non previsto dalla normativa tedesca, risulta dall'elenco degli ingredienti in modo sufficientemente chiaro da non dover figurare nella denominazione di vendita.

51. La presentazione dei due prodotti di cui si tratta, come sopra descritta, è pertanto conforme alla direttiva relativa all'etichettatura su questi due punti. Non è quindi legittimo che le autorità tedesche dichiarino che esiste un rischio di frode del consumatore al riguardo. Ciò sarebbe vero persino se tali autorità dovessero ritenere che le aspettative del consumatore indurrebbero lo stesso ad attribuire al prodotto una composizione diversa da quella che gli è propria. Nel contesto della direttiva relativa all'etichettatura, il contenuto reale o presunto di tali aspettative è indifferente.

52. Infatti, un'etichettatura che indichi la denominazione e gli ingredienti facenti parte della composizione di un prodotto, conformemente alle modalità stabilite a questo fine dalla direttiva relativa all'etichettatura, non può considerarsi idonea a indurre in errore per quanto riguarda la composizione del prodotto.

53. Lasciare aperta una tale possibilità sarebbe contrario al principio della supremazia del diritto comunitario e comprometterebbe la realizzazione degli obiettivi della direttiva relativa all'etichettatura, cioè di «contribuire al funzionamento del mercato comune» riducendo gli ostacoli dovuti alle differenze fra le

disposizioni nazionali in materia di etichettatura dei prodotti alimentari [9].

54. È vero che dai 'considerando' della direttiva relativa all'etichettatura emerge chiaramente il carattere non esaustivo della stessa [10]. Ne deriva la possibilità per gli Stati membri di continuare, a condizione di rispettare una procedura comunitaria, ad adottare misure nazionali in materia [11].

55. Il citato art. 15 della direttiva relativa all'etichettatura stabilisce le condizioni alle quali gli Stati membri possono ricorrere a misure nazionali aggiuntive. Delle tre ipotesi contemplate al n. 2 di tale disposizione, solo la seconda, ossia la repressione delle frodi, interessa il caso di specie. Infatti, come si è già visto, nella fattispecie non si allega alcun pericolo per la sanità pubblica, vengono addotti motivi inerenti alla tutela della proprietà intellettuale, delle indicazioni di pro venienza o delle denominazioni d'origine, citate al terzo punto dell'art. 15, n. 2.

56. È vero che il Landkreis Grafschaft Bentheim adduce, nelle sue osservazioni, lo svantaggio concorrenziale subìto dai produttori nazionali, tenuti a rispettare un tenore in acqua pari a zero, mentre i produttori con sede in altri Stati membri possono eludere tale prescrizione.

57. Se è vero che la Corte ha dichiarato che la correttezza dei rapporti commerciali è un'esigenza imperativa tale da giustificare restrizioni alle importazioni [12], dalla sua giurisprudenza risulta anche che tale interesse non giustifica il divieto di smercio quando, come nella fattispecie, si tratta di prodotti legalmente fabbricati e messi in commercio in un altro Stato membro e sia garantita un'adeguata informazione dell'acquirente [13].

58. A questo punto del ragionamento, il problema si riduce quindi alla questione di stabilire se le norme nazionali su cui si fonda l'azione delle autorità tedesche possano essere considerate disposizioni nazionali non armonizzate, giustificate dalla repressione delle frodi, ai sensi dell'art. 15, n. 2, della direttiva relativa all'etichettatura.

59. In altri termini, malgrado il fatto che l'etichettatura dei prodotti «Benti» e «Lupack» non sia tale da indurre in errore ai sensi dell'art. 2 della direttiva relativa all'etichettatura, occorre chiedersi se le autorità

9 — V. i primi tre 'considerando'.

10 — V., in particolare, il decimo e il quattordicesimo 'considerando'.

11 — V. il decimo 'considerando' e l'art. 15, citati supra.

12 — V., ad esempio, la sentenza «Legge di purezza per la birra», citata supra alla nota 2.

13 — V., ad esempio, la sentenza Bonfait, citata supra, punti 16 e 17.

tedesche possano ritenere che la repressione delle frodi, di cui all'art. 15, n. 2, giustifichi nella fattispecie l'imposizione di requisiti supplementari per tali prodotti, dal momento che si discostano eccessivamente dagli usi commerciali della Germania. Le misure nazionali di cui trattasi potrebbero quindi essere giustificate dal fatto che l'etichettatura in questione, pur non essendo oggettivamente ingannevole, potrebbe tuttavia indurre in errore il consumatore tedesco medio, per via delle specifiche e precise aspettative di quest'ultimo.

60. In tal caso, occorrerebbe esaminare l'applicazione dell'art. 30 del Trattato alle misure nazionali controverse ed in particolare stabilire se queste siano giustificate dall'esigenza imperativa della tutela dei consumatori.

61. Tale analisi non è tuttavia sostenibile nel caso di specie.

62. Infatti, come si è già visto sopra, l'obiettivo principale della direttiva relativa all'etichettatura è di stabilire i requisiti cui deve rispondere l'etichettatura di un prodotto per non essere considerato ingannevole. Le disposizioni della direttiva sarebbero private di ogni effetto utile se le autorità nazionali potessero ritenere che un'etichettatura ad essa conforme potrebbe indurre in errore il consumatore riguardo alla composizione del prodotto.

63. Il carattere non esaustivo della direttiva relativa all'etichettatura, e dunque la possibilità per uno Stato membro di applicare o adottare misure nazionali aggiuntive, rispettando i requisiti sostanziali e procedurali previsti agli artt. 15 e 16 della direttiva, non ha alcuna incidenza su tale conclusione.

64. Infatti, la libertà lasciata agli Stati membri non può essere esercitata in modo tale da svuotare del loro contenuto le disposizioni relative all'etichettatura.

65. L'art. 15, n. 2, ricorda, del resto, che l'applicazione delle disposizioni nazionali non armonizzate relative alla repressione delle frodi non dev'essere tale da «ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste dalla presente direttiva». Ora, si otterrebbe esattamente questo risultato se si applicassero requisiti nazionali supplementari, relativi all'indicazione della composizione del prodotto, a un'etichettatura che soddisfa le prescrizioni della direttiva relativa a tale indicazione.

66. Le misure nazionali ammesse dalla direttiva relativa all'etichettatura nel quadro della «repressioni delle frodi» possono pertanto riguardare solo questioni non disciplinate dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto derivato. In particolare, non possono riguardare l'indicazione degli ingredienti rientranti nella composizione del prodotto, fatte salve le eccezioni previste dalla direttiva.

67. Quindi, le autorità tedesche, qualora ritenessero che il consumatore necessiti di un'informazione precisa sulla proporzione d'acqua contenuta nei prodotti in questione, quando tale fattore è ritenuto particolarmente importante, potrebbero legittimamente imporre un'indicazione in questo senso, nel rispetto di determinate condizioni poste dalla direttiva relativa all'etichettatura. A tale proposito, l'art. 7 della direttiva precisa che, in mancanza di disposizioni comunitarie, le disposizioni nazionali possono prevedere l'indicazione obbligatoria per determinati ingredienti di una quantità espressa in valore assoluto o in percentuale. Tali disposizioni vengono adottate conformemente alla procedura prevista all'art. 16 della direttiva, che implica l'informazione della Commissione e degli altri Stati membri, il rispetto di un termine e il parere della Commissione.

68. In mancanza di disposizioni adottate conformemente a tale procedura, è giocoforza concludere che, per quanto riguarda gli ingredienti che rientrano nella composizione dei prodotti «Lupack» e «Benti» e la denominazione di questi ultimi, il diritto comunitario non consente alle autorità tedesche di far valere gli addebiti sopra descritti.

69. Per quanto riguarda il prodotto «Bristol» è d'obbligo un rilievo specifico. Infatti, contrariamente al caso degli altri due prodotti, l'etichettatura del «Bristol» non menziona l'acqua nell'elenco degli ingredienti. Tuttavia, come si è visto sopra, la direttiva relativa all'etichettatura ne esige l'indicazione se questa supera, in peso, il 5% del prodotto finito. In questo caso, l'assenza di tale indicazione costituisce una violazione della direttiva, qualunque possano essere le aspettative dei consumatori a tale riguardo.

70. È quindi competenza del giudice a quo verificare se, nella fattispecie, la quantità d'acqua aggiunta ecceda nella maggioranza dei casi, in peso, il 5% del prodotto finito. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale ha già segnalato in realtà che il tenore in acqua di tale prodotto va da un minimo del 3,7% ad un massimo del 18%.

Sul tenore in proteine

71. Le altre censure formulate dalle ricorrenti nel procedimento a quo riguardano i tenori in proteine dei prodotti «Lupack», «Bristol» e «Benti», per quanto riguarda sia il tenore in proteine della carne nella quota senza grassi per i primi due prodotti, sia il tenore in proteine della carne priva di tessuto connettivo per gli ultimi due. Tali proteine, come giustamente sottolinea la Commissione, non costituiscono un ingrediente del prodotto, ma una sua qualità. I tenori in proteine non devono quindi figurare nell'elenco degli ingredienti di cui agli artt. 3 e 5 della direttiva relativa all'etichettatura.

72. Ciò non toglie che le informazioni fornite a tale riguardo debbano comunque rispettare l'art. 2 e non indurre quindi in errore. Di conseguenza, esse non devono far credere al consumatore che presentano un determi-

nato tenore in proteine quando non sia così.

73. Dal momento che l'etichettatura controversa non indica i tenori in proteine, nella fattispecie il consumatore potrebbe essere indotto in errore solo se, tenuto conto della natura dei prodotti di cui si tratta, avesse una precisa aspettativa relativamente a tali tenori in proteine e se l'etichettatura controversa omettesse di richiamare l'attenzione del consumatore sul fatto che i prodotti «Lupack», «Benti» e «Bristol» possono non corrispondere a tale precisa aspettativa.

74. Ora, il giudice a quo fa notare che i consumatori tedeschi non hanno una precisa aspettativa riguardo alla composizione dei prodotti in questione. Sarebbe pertanto assai sorprendente che essi avessero, invece, una precisa aspettativa riguardo al tenore in proteine della carne nella quota senza grassi o al tenore in proteine della carne priva di tessuto muscolare.

75. Inoltre, anche se si ammettesse l'esistenza di aspettative del consumatore in ordine al tenore in proteine del prosciutto di spalla sagomato, sarebbe assai improbabile che tali aspettative fossero di una precisione tale per cui il consumatore si riterrebbe ingannato acquistando un prodotto con tenori in proteine inferiori del 2%, o anche più, rispetto alla percentuale stabilita dalle autorità tedesche.

76. Nella stessa prospettiva si può del resto osservare che dalle disposizioni del codice alimentare tedesco allegate al fascicolo non risulta siffatta prescrizione, mentre esso dovrebbe appunto riflettere gli usi commerciali.

77. Ne desumo quindi che la mancanza di etichettatura relativa ai tenori in proteine della carne nella quota senza grassi dei prodotti di cui trattasi o al tenore in carne priva di tessuto connettivo non costituisce una violazione della direttiva relativa all'etichettatura. Dal momento che essa non contiene disposizioni precise riguardanti le indicazioni relative a tali tenori, conformemente al ragionamento illustrato in precedenza, occorre determinare, alla luce del disposto dell'art. 30 del Trattato, se le disposizioni tedesche relative a tali tenori possano essere considerate disposizioni nazionali aggiuntive non armonizzate, che rientrano nel campo di applicazione del citato art. 15 della direttiva relativa all'etichettatura e che non riguardano materie da essa già disciplinate.

78. Ritengo che, nella fattispecie, la tutela dei consumatori non possa giustificare la prescrizione di un'etichettatura supplementare, volta ad attirare l'attenzione del consumatore sulle differenze tra la sua eventuale aspettativa relativa ai tenori in proteine dei prosciutti di spalla sagomati e le caratteristiche dei prodotti controversi.

79. Infatti, i divari allegati dalle autorità tedesche tra i tenori misurati e la normativa da esse applicata, anche supponendo che quest'ultima corrisponda realmente alle aspettative dei consumatori, sono minimi e pertanto poco significativi al punto da non dover essere segnalati in modo specifico al consumatore. Come rileva la Commissione, nel caso di specie si deve applicare una regola «de minimis».

80. Inoltre, una situazione in cui un'etichettatura conforme alle disposizioni della direttiva relativa all'etichettatura, che, lo sottolineo, è volta in primo luogo a tutelare il consumatore dalle frodi, potrebbe ciononostante essere considerata ingannevole ai sensi di una disposizione nazionale deve necessariamente avere carattere di eccezionalità, come del resto postula il dettato dell'art. 15, n. 2. Ne deriva infatti che le eventuali disposizioni nazionali sono applicabili solo in via sussidiaria. I presupposti per l'applicazione delle disposizioni nazionali devono pertanto essere interpretati restrittivamente. Nella fattispecie, il fascicolo di causa non fornisce elementi che consentano di ritenere che ci si trovi di fronte a una tale situazione eccezionale.

81. Occorre osservare che la Commissione ricorda, a fini di esaustività, che dal fascicolo di causa sembra risultare che l'etichettatura dei prodotti in questione non contiene un riferimento visibile e leggibile alla normativa o alla legislazione nazionale che autorizza la denominazione di vendita utilizzata.

82. Ciò è invece prescritto dalla direttiva 92/5, che all'allegato B, capitolo V (Confezionamento, imballaggio e etichettatura), recita:

«4. Oltre a quanto prescritto dalla direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di etichettatura e di presentazione delle derrate alimentari nonché di pubblicità fatta al loro riguardo, (...) sul confezionamento o sull'etichetta dei prodotti a base di carne devono figurare, in modo visibile e leggibile, le seguenti indicazioni:

(...)

— la denominazione commerciale seguita dal riferimento alla norma o legislazione nazionale (...) che l'autorizza».

83. Tuttavia, dalla questione pregiudiziale risulta chiaramente ch'essa si limita agli addebiti mossi dalle autorità nazionali e non include quindi l'inosservanza di cui sopra. È peraltro possibile che quest'ultima figuri fra le altre violazioni alle norme tedesche in materia di etichettatura rispetto alle quali, tuttavia, il giudice a quo precisa espressamente che non costituiscono oggetto del rinvio pregiudiziale.

Conclusione

84. In base a quanto precede, propongo di fornire al giudice a quo la seguente risposta:

«1) L'art. 30 del Trattato CE si oppone a che la normativa di uno Stato membro ostacoli l'immissione in commercio di prodotti alimentari regolarmente fabbricati e smerciati in un altro Stato membro per motivi relativi alla tutela e all'informazione dei consumatori, qualora queste esigenze siano garantite da un'etichettatura conforme alle disposizioni 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, in particolare per quanto riguarda la denominazione dei prodotti e l'elenco degli ingredienti.

2) L'utilizzazione di una denominazione di vendita che non consenta all'acquirente del paese in cui è smerciato il prodotto alimentare di determinare l'effettiva natura di quest'ultimo è contraria agli artt. 2 e 5 della direttiva 79/112.

Se al prodotto alimentare è stata aggiunta acqua in una quantità che rappresenta, in peso, più del 5% del prodotto finito, sussiste violazione dell'art. 3 in combinato disposto con l'art. 6 della direttiva 79/112, se nell'elenco degli ingredienti non figura l'indicazione "acqua"».