CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 6 dicembre 2001 [1]

I — Considerazioni introduttive

1. Il presente procedimento riguarda la libera circolazione dei prodotti di cioccolato contenenti anche altri grassi vegetali oltre al burro di cacao. La Spagna vieta la commercializzazione di questi prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri della Comunità con la denominazione «cioccolato» e prescrive che in Spagna tali prodotti siano commercializzati con la denominazione «surrogato di cioccolato».

II — Contesto normativo

1) *Disciplina comunitaria*

Direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/241/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti di cacao e cioccolato destinati all'alimentazione umana (in prosieguo: la «direttiva 73/241») [2].

Settimo 'considerando'

«considerando che nei prodotti di cioccolato l'utilizzazione di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao è ammessa in taluni Stati membri, dove si fa largamente uso di tale autorizzazione; che tuttavia non si può decidere fin d'ora sulle possibilità e le modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità, dato che le informazioni economiche e tecniche disponibili a tutt'oggi non permettono di stabilire una posizione definitiva e che di conseguenza la situazione dovrà essere riesaminata alla luce dell'evoluzione futura».

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 228, pag. 23.

Art. 14, n. 2, lett. a)

«2. La presente direttiva non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali:

a) in virtù delle quali è presentemente permessa o vietata l'aggiunta ai diversi prodotti di cioccolato definiti nell'allegato I di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao. Il Consiglio decide su proposta della Commissione, alla scadenza di un termine di tre anni dalla notifica della presente direttiva [3], sulle possibilità e modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità;

b) (...)».

Allegato I

«1. Ai sensi della direttiva si intende per:

(...)

1.16 cioccolato

il prodotto ottenuto da granella di cacao, da cacao in pasta, da cacao in polvere o da cacao magro in polvere e da saccarosio, con o senza aggiunta di burro di cacao, contenente, fatte salve le definizioni di cioccolato fantasia, cioccolato alle nocciole gianduia e cioccolato di copertura, almeno il 35% di sostanza secca totale di cacao — almeno il 14% di cacao secco sgrassato e il 18% di burro di cacao – tali percentuali sono calcolate dopo aver detratto il peso dei prodotti aggiunti di cui ai punti da 5 a 8;

(...)

7. a) Senza pregiudizio dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), le materie commestibili, ad eccezione delle farine, amidi e fecole nonché dei grassi e delle loro preparazioni non provenienti esclusivamente dal latte, possono essere aggiunte al cioccolato, al cioccolato comune, al cioccolato di copertura, al cioccolato al latte, al cioccolato comune al latte, al cioccolato di copertura al latte e al cioccolato bianco.

(...)».

3 — Questa disciplina non è stata adottata come previsto dopo tre anni, ma solo con l'emanazione della direttiva 2000/36/CE. Tornerò ancora sull'argomento nel paragrafo 23.

2) *Normativa spagnola*

2. La direttiva 73/241 è stata trasposta nell'ordinamento spagnolo con i regi decreti nn. 822/1990 e 823/1990. L'art. 2, n. 16, del regio decreto 22 giugno 1990, n. 822, definisce il «cioccolato» come un prodotto ottenuto da semi di cacao, da cacao in pasta, da cacao in polvere o da cacao magro in polvere e da saccarosio, con o senza aggiunta di burro di cacao. Questa disposizione è conforme all'allegato I, punto 1.16, della direttiva 73/241. L'art. 4, n. 1, del decreto vieta di aggiungere al cioccolato grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Il regio decreto 28 giugno 1990, n. 823, dispone, all'art. 2, n. 7, che i prodotti nei quali il burro di cacao viene sostituito da altri grassi vegetali debbono essere designati con la denominazione «surrogati di cioccolato».

III — Procedimento precontenzioso

3. Il 9 ottobre 1989, in base alla direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (in prosieguo: la «direttiva 83/189»)[4], il governo spagnolo comunicava alla Commissione il progetto dei successivamente emanati regi decreti nn. 822/1990 e 823/1990. La Commissione formulava in merito dettagliate osservazioni ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva 83/189. Con lettera del 21 ottobre 1992, alla quale veniva data risposta i 18 marzo 1993, la Commissione censurava nuovamente la limitazione, a suo parere non conforme al diritto comunitario, alla libertà di circolazione del cioccolato legalmente fabbricato in altri Stati membri. Malgrado diversi contatti tra i servizi competenti del governo spagnolo e della Commissione, non si raggiungeva in seguito alcuna unità di vedute. Perciò al Commissione con lettera del 20 marzo 1997 ribadiva la propria censura. Questa lettera rimaneva senza risposta. Il 29 luglio 1998 la Commissione trasmetteva alla Spagna un parere motivato con il quale ribadiva la censura di violazione del principio della libera circolazione delle merci. Il 9 novembre 1998 il governo spagnolo rispondeva precisando che a proprio parere il regio decreto n. 822/1990 era compatibile con la direttiva 73/241 e che pertanto la normativa spagnola era conforme al diritto comunitario. Il 14 gennaio 2000 la Commissione proponeva ricorso contro il Regno di Spagna.

IV — Argomenti e conclusioni delle parti

1) *Commissione*

4. La Commissione contesta una violazione dell'art. 28 CE. Essa ritiene il divieto di

4 — GU L 109, pag. 8.

commercializzare con la denominazione di cioccolato prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con tale denominazione una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa. La normativa spagnola ostacolerebbe l'accesso al mercato per questi prodotti.

5. La Commissione contesta espressamente solo la disposizione del regio decreto n. 822/1990 che contiene un divieto di commercializzazione con la denominazione «cioccolato». La disposizione, contenuta nel regio decreto n. 823/1990, secondo la quale tali prodotti devono essere designati con la denominazione «surrogato di cioccolato», non è espressamente contestata.

6. L'interpretazione della direttiva 73/241 sostenuta dal governo spagnolo condurrebbe ad una distinzione fra gli Stati che permetterebbero lo smercio di cioccolato contenente grassi vegetali diversi dal burro di cacao con la denominazione «cioccolato» e gli Stati che, come la Spagna, lo vieterebbero.

7. La Commissione vede nell'obbligo di modificare la denominazione dei prodotti da cioccolato in «surrogato di cioccolato» una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. La commercializzazione del prodotto con la denominazione con la quale esso viene legittimamente fabbricato in un altro Stato membro verrebbe in tale modo impedita.

8. La Commissione ritiene che la disposizione non configuri una modalità di vendita ai sensi della sentenza Keck e Mithouard [5]. Si tratta della denominazione, della composizione, e dell'etichettatura del prodotto.

9. La Commissione vede nelle disposizioni spagnole una limitazione della libera circolazione delle merci, in particolare perché nella fattispecie sarebbe prescritta l'utilizzazione di una denominazione con la quale si verificherebbe una valutazione meno attraente del prodotto da parte del consumatore. Il termine «surrogato» contraddistinguerebbe sempre un prodotto impiegato solo in sostituzione di un altro prodotto, del quale non possiede tutte le qualità che rappresentano il valore del prodotto sostituito. L'obbligo di utilizzare un termine meno apprezzato sarebbe già una restrizione alla libera circolazione delle merci ai sensi della sentenza Dassonville [6].

10. Dall'obbligo di modifica della denominazione deriverebbero inoltre costi per la modifica della confezione. Anche questo condurrebbe ad una restrizione alla libera circolazione delle merci. Il diritto comunitario esigerebbe solamente che il prodotto sia smerciato facendo uso di una lingua

5 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097).

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

agevolmente comprensibile nello stato di commercializzazione.

11. L'obbligo di modificare la denominazione non sarebbe giustificato neppure da motivi di tutela dei consumatori. La composizione del prodotto non differirebbe a tal punto da quella della merce solitamente commercializzata con questa denominazione da farlo considerare come non appartenente alla stessa categoria di prodotti. Infatti i requisiti di contenuto imposti dalla direttiva 73/241 per la composizione del «cioccolato» sarebbero rispettati da questi prodotti. Le altre sostanze grasse vegetali sarebbero impiegate solamente in aggiunta al burro di cacao, ma non in sostituzione di questo. Con questa aggiunta di altri grassi vegetali il prodotto non verrebbe snaturato. Del resto il prodotto sarebbe accettato con la denominazione «cioccolato» in altri Stati membri. Soltanto la Spagna e l'Italia, le cui disposizioni sono state contestate nel parallelo procedimento C-14/00 avrebbero vietato la commercializzazione di questi prodotti con la denominazione di cioccolato, con la quale sono stati legalmente fabbricati.

12. Inoltre esisterebbero misure meno drastiche per garantire allo stesso modo la tutela dei consumatori, come ad esempio l'etichettatura, che potrebbe garantire un'informazione neutrale ed obiettiva del consumatore sull'aggiunta di altri grassi vegetali, senza la necessità di far uso di un termine negativo.

13. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che, avendo vietato che i prodotti di cioccolato contenenti sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao, fabbricati legalmente negli Stati membri che autorizzano l'aggiunta di tali sostanze, possano essere commercializzati in Spagna con la denominazione con cui sono commercializzati nello Stato membro di provenienza, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

14. Il Regno di Spagna conclude che la Corte voglia:

1) rigettare il ricorso;

2) condannare la Commissione al pagamento delle spese processuali.

2) *Spagna*

15. Il governo spagnolo ritiene che il divieto di commercializzazione di prodotti di cioccolato contenenti sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao con la denominazione «cioccolato» sia compatibile con l'art. 28 CE. La direttiva 73/241 non disciplinerebbe la produzione di simili prodotti. In mancanza di un'armonizzazione del diritto comunitario, spetterebbe agli Stati membri regolare tale materia. È ciò che la Spagna avrebbe fatto emanando i regi decreti contestati.

16. Le disposizioni censurate non renderebbero più difficile l'accesso sul mercato di questi prodotti. Sarebbe semplicemente disposto che queste merci debbano essere commercializzate con la denominazione di surrogato di cioccolato («sucedáneo de chocolate»).

17. Secondo il governo spagnolo quest'obbligo non rappresenterebbe una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, ma configurerebbe una modalità di vendita ai sensi della sentenza Keck e Mithouard.

18. Tuttavia, anche qualora vi si volesse vedere una restrizione alla libera circolazione delle merci, essa sarebbe giustificata da motivi di tutela dei consumatori. Si tratterebbe di un'informazione del consumatore sulla composizione del prodotto con l'utilizzazione di concetti tradizionali.

19. «Surrogato di cioccolato» non sarebbe un concetto negativo; si tratterebbe invece di una denominazione di uso corrente, familiare al consumatore spagnolo fin dal 1975. I prodotti così denominati non verrebbero apprezzati in misura inferiore rispetto a quelli che possono essere designati con la denominazione «cioccolato». «Surrogato di cioccolato» sarebbe un concetto neutrale, che rispecchierebbe un fatto oggettivo, e cioè che il prodotto sarebbe modificato rispetto al cioccolato nella qualità, nel gusto, nella consistenza e nella conservabilità. Nel caso in esame non si tratterebbe di vedere se siano rispettati i requisiti minimi sulla composizione dei prodotti di cioccolato posti dalla direttiva 73/241, ma piuttosto di verificare se sia possibile aggiungere agli ingredienti elencati nella stessa anche altri grassi vegetali. La questione non sarebbe disciplinata dalla direttiva 73/241.

20. Non esisterebbe inoltre alcun mezzo più blando idoneo a garantire allo stesso modo la tutela dei consumatori. L'indica-

zione di «grassi vegetali diversi dal burro di cacao» non direbbe nulla al consumatore spagnolo, che sarebbe invece abituato sin dal 1975 al concetto di surrogato di cioccolato.

21. Infine dall'utilizzazione della denominazione prescritta non deriverebbero neppure maggiori costi per il venditore. La 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], nella versione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997, 97/4/CE, che modifica la direttiva 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 [8], sarebbe stata al riguardo attuata in Spagna nel senso che la merce commercializzata debba essere munita di etichetta redatta in lingua spagnola. Ciò varrebbe anche per l'indicazione della composizione del prodotto. Qualora, nella modificazione della confezione resasi necessaria di conseguenza, il termine cioccolato venga sostituito con la denominazione surrogato di cioccolato, non ne deriverebbero maggiori costi per la commercializzazione di tale prodotto.

V — Valutazione giuridica

1) *Mancanza di armonizzazione sul piano del diritto comunitario*

22. In base a quanto concordemente affermato dalle parti, la commercializzazione di prodotti di cioccolato contenenti anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao non è disciplinata dalla direttiva 73/241. Si deve concordare con tale affermazione. In base al settimo 'considerando', con la direttiva non si deve decidere sulle possibilità e sulle modalità dell'estensione dell'utilizzazione, ammessa in taluni Stati membri, di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao a tutta la Comunità. L'art. 14, n. 2, lett. a), della direttiva dispone quindi espressamente che essa non pregiudica le disposizioni delle legislazioni nazionali: «(...) in virtù delle quali è presentemente permessa o vietata l'aggiunta ai diversi prodotti di cioccolato definiti nell'allegato I di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao».

23. Solo con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 giugno 2000, 2000/36/CE, relativa ai prodotti di cacao e cioccolato destinati all'alimentazione umana [9], il legislatore comunitario ha stabilito, come per la verità già previsto per il 1976 nell'art. 14 della direttiva 73/241, che determinati grassi vegetali diversi dal burro di cacao, elencati nell'allegato II di tale direttiva, possono costituire fino al 5% del prodotto finito. Tale direttiva dev'essere

7 — GU L 33, pag. 1.
8 — GU L 43, pag. 21.
9 — GU L 197, pag. 19.

tuttavia trasposta solo entro il 3 agosto 2003 e non trova perciò applicazione nella presente controversia.

24. Come già osservato, la direttiva 73/241 non disciplina la questione dell'utilizzazione di grassi vegetali diversi dal burro di cacao nei prodotti di cioccolato. Ciò solleva la questione, controversa fra le parti, di quale conseguenza giuridica ne derivi. La Spagna sostiene che dopo l'emanazione di questo provvedimento gli Stati membri sarebbero liberi di disciplinare l'utilizzazione di grassi vegetali diversi dal burro di cacao nei prodotti di cioccolato, compresa eventualmente l'introduzione di un divieto di commercializzazione con la denominazione di vendita di cioccolato, qualora i prodotti non fossero conformi alla normativa nazionale. La Commissione, al contrario, è del parere che, ai termini dell'art. 28 CE, gli Stati membri siano obbligati a permettere nel loro territorio la commercializzazione, con la denominazione «cioccolato» utilizzata nello Stato di provenienza, di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di cioccolato.

25. La direttiva 73/241 non disciplina la questione se i prodotti contenenti altri grassi vegetali oltre al burro di cacao possano essere commercializzati con la denominazione di vendita di cioccolato. Essa quindi non costituisce una disciplina tassativa, ma solo una parziale armonizzazione, dell'utilizzazione della denominazione di vendita «cioccolato».

26. Secondo la giurisprudenza «Cassis de Dijon», spetta agli Stati membri, nei casi in cui manchi una disciplina comunitaria, emanare, ciascuno per il suo territorio, tutte le disposizioni relative alla fabbricazione e alla commercializzazione di un prodotto. «Gli ostacoli alla circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Tuttavia devono essere accettati solo quegli ostacoli agli scambi con i quali si persegue una finalità di interesse generale che prevalga sull'esigenza della libera circolazione delle merci, che rappresenta uno dei principi fondamentali del diritto comunitario [10].

27. Risulta da tale giurisprudenza che gli Stati membri sono effettivamente competenti a disciplinare le situazioni non armonizzate, o solo parzialmente armonizzate [11]. Rientra in tale ambito, come sopra esposto, anche l'impiego della denominazione di vendita di cioccolato per prodotti contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Queste discipline devono però essere compatibili con le disposizioni del

10 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. pag. 649, punti 8 e 14); sentenza 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punto 12), e sentenza nelle cause riunite Keck e Mithouard (citata alla nota 5, punto 15).

11 — V., per l'ambito della fissazione di requisiti linguistici, sentenza 3 giugno 1999, causa C-33/97, Colim (Racc. pag. I-3175, punto 35).

Trattato relative alla libera circolazione delle merci. Ciò significa che, in quanto dalle stesse derivi una restrizione alla libera circolazione delle merci, si deve accertare se la restrizione sia disposta per motivi imperativi e sia quindi giustificata. Il motivo di tale riserva si fonda nel fatto che una diversa interpretazione porterebbe ad autorizzare gli Stati membri a compartimentare i rispettivi mercati nazionali per quanto riguarda i prodotti non contemplati dalle norme comunitarie, in contrasto con l'obiettivo della libera circolazione delle merci perseguito dal Trattato [12]. Sulla base della giurisprudenza citata si deve quindi considerare che l'applicazione degli artt. 28 CE e segg. non è esclusa dalla disciplina dell'art. 14, n. 2, lett. a), della direttiva 73/241. Nel prosieguo occorre pertanto verificare se la normativa spagnola soddisfi i requisiti degli artt. 28 CE e segg.

2) *Compatibilità della normativa spagnola con l'art. 28 CE*

28. Ai sensi dell'art. 28 CE sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. Secondo una giurisprudenza costante, costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi misura che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi commerciali infracomunitari [13].

29. Si deve quindi accertare se il divieto spagnolo di immettere in commercio con la denominazione «cioccolato» prodotti contenenti anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao rappresenti un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

a) Sussistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

aa) Delimitazione nei confronti di una modalità di vendita

30. Il governo spagnolo nega che dalla normativa contestata risulti una restrizione della libera circolazione delle merci, adducendo l'argomento secondo cui nel caso di specie si configurerebbe solo una modalità di vendita ai sensi della sentenza Keck e Mithouard. Esso ritiene questo precedente giurisprudenziale applicabile alla fattispecie in esame, poiché la controversia verte sulla denominazione con la quale il prodotto in oggetto può essere messo in

12 — V. sentenza 12 ottobre 2000, causa C-3/99, Ruwet (Racc. pag. I-8749, punto 47).

13 — Sentenza nella causa Dassonville (citata alla nota 6, punto 5), e sentenza nelle cause riunite Keck e Mithouard (citata alla nota 5, punto 11).

commercio. La normativa contestata riguarderebbe indifferentemente produttori nazionali e stranieri, nonché la commercializzazione di prodotti nazionali, e importati, per cui saremmo in presenza della disciplina, ammessa in base alla giurisprudenza citata, di una modalità di vendita. La Commissione al contrario ritiene che questo precedente giurisprudenziale non sia applicabile al caso in esame, in quanto nella fattispecie la controversia verterebbe sulla denominazione, sulla composizione e sull'etichettatura del prodotto, che non sarebbero ricomprese nell'eccezione ai sensi della sentenza Keck e Mithouard.

31. Nella sua sentenza nelle cause Keck e Mithouard, la Corte ha modificato la sua citata giurisprudenza di cui alle sentenze Dassonville [14] e Cassis de Dijon [15] nel senso che non possono costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri, le disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività nel territorio nazionale e sempreché incidano in eguale misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri [16]. In tale causa la Corte ha considerato modalità di acquisto una normativa che vieti in via generale la rivendita sottocosto di una merce [17]. A differenza di tale caso, nella causa Familiapress la Corte ha deciso che il divieto di vendere pubblicazioni contenenti giochi a premi è una disciplina riguardante il contenuto del prodotto controverso e pertanto non configura una modalità di vendita [18].

32. I decreti spagnoli contestati riservano l'utilizzazione della denominazione commerciale «cioccolato» a prodotti che contengono come grassi vegetali solo burro di cacao. Qualora i prodotti contengano anche altri grassi vegetali, essi devono essere commercializzati con la denominazione di vendita «surrogato di cioccolato». Di conseguenza tali regolamentazioni disciplinano la composizione del prodotto commercializzato con la denominazione «cioccolato». Non si tratta, quindi, come nella causa Keck e Mithouard, di una modalità di commercializzazione di un prodotto nello Stato membro importatore con la denominazione con la quale è stato legalmente fabbricato nello Stato membro di provenienza. Come nella causa Familiapress si tratta, invece, della composizione del prodotto stesso. Esso non può essere commercializzato nello Stato membro importatore, la Spagna, con la denominazione di vendita «cioccolato» con la quale è stato legalmente fabbricato nello Stato membro di provenienza. Ciò depone contro il fatto di considerare la normativa spagnola come una modalità di vendita.

33. L'opinione del governo spagnolo, secondo la quale la controversia verterebbe sulla denominazione, che non ostacolerebbe la libera circolazione delle merci,

14 — Citata alla nota 6.

15 — Sentenza nella causa Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, citata alla nota 10.

16 — Sentenza Keck e Mithouard (citata alla nota 5, punti 16 e 17).

17 — Sentenza Keck e Mithouard (citata alla nota 5, punto 18).

18 — Sentenza 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress (Racc. pag. I-3689, punto 11).

non appare convincente alla luce della giurisprudenza fino ad oggi emanata. Nella sentenza nella causa Colim la Corte ha deciso che provvedimenti sulla base dei quali deve essere modificata la confezione o l'etichettatura dei prodotti importati non costituiscono modalità di vendita ai sensi della sentenza Keck e Mithouard [19]. Pertanto si deve per il momento concludere che la normativa spagnola non configura una modalità di vendita e quindi non è esclusa l'applicazione delle norme sulla libera circolazione delle merci.

ab) Sussistenza di un ostacolo alla libera circolazione

34. I regi decreti vietano che un prodotto contenente grassi vegetali diversi dal burro di cacao, legalmente fabbricato in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato», sia commercializzato in Spagna con tale denominazione. Tale normativa costringe i fabbricanti stabiliti in altri Stati membri a modificare la composizione dei loro prodotti se essi intendono metterli in commercio in Spagna con la denominazione di vendita «cioccolato». Pertanto tale normativa restringe l'immissione nel mercato spagnolo delle merci legalmente fabbricate in altri Stati membri e ostacola di conseguenza la loro libera circolazione nella Comunità [20]. Ciò configura una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

35. Tuttavia occorre tenere presente che il divieto non esclude completamente la commercializzazione di questi prodotti in Spagna. Esiste la possibilità di commercializzare il prodotto con la denominazione commerciale «surrogato di cioccolato». Il governo spagnolo nega pertanto che si configuri una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

36. La necessità di modificare la denominazione non causerebbe neppure costi aggiuntivi, in quanto il prodotto andrebbe comunque riconfezionato e provvisto di un'etichetta redatta in spagnolo. Nell'esecuzione di tale misura sarebbe pure possibile sostituire il termine «cioccolato» con quello di «surrogato di cioccolato».

37. Vero è che la Corte ha sostanzialmente riconosciuto che l'obbligo di etichettare un prodotto facendo uso della lingua o delle lingue del paese in cui i prodotti sono messi in commercio costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci compa-

19 — Sentenza nella causa Colim (citata alla nota 11, punto 37).

20 — V. per casi simili, anch'essi riguardanti la composizione del prodotto, sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia (Racc. pag. 3019, punto 26), e 22 settembre 1988, causa 286/86, Pubblico ministero/Deserbais (Racc. pag. 4907, punto 12).

tibile con l'art. 28 CE [21]. Tuttavia in diverse sentenze è stato anche deciso che sarebbe incompatibile con l'art. 28 CE e con gli obiettivi di un mercato comune il fatto che una legislazione nazionale possa riservare una denominazione generica ad una varietà nazionale, a detrimento delle altre varietà prodotte, in particolare, in altri Stati membri, obbligando i produttori delle seconde a dare loro denominazioni ignote o meno apprezzate dal consumatore [22].

38. Nel caso in esame la denominazione di vendita «cioccolato» non è vietata ai prodotti spagnoli. Essa può essere invece impiegata per tutti i prodotti che contengono esclusivamente burro di cacao. Tuttavia è vietata la commercializzazione di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato», ma che contengono anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Tradizionalmente tali prodotti di cioccolato in Spagna non vengono fabbricati. I prodotti spagnoli non sono perciò colpiti dal divieto, per cui tale disciplina giova alla produzione nazionale tipica, sfavorendo nella stessa misura i prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita «cioccolato». Un'azione del genere rappresenta secondo la citata giurisprudenza una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa [23].

39. In riferimento alla possibilità di mettere in commercio i prodotti in questione con la denominazione commerciale «surrogato di cioccolato», si deve constatare che l'impiego di tale denominazione racchiude in sé la possibilità di un'impressione negativa per il consumatore. Il termine «surrogato» non è un termine obiettivo e neutro, con cui venga comunicata una semplice informazione, come ad esempio la menzione «contiene anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao». L'aggiunta del termine «surrogato» implica che non si tratta di cioccolato, ma solo di un succedaneo. Esiste quindi la possibilità che il consumatore giudichi tale prodotto non del tutto valido o lo apprezzi meno del prodotto commercializzato con la denominazione di vendita «cioccolato». Di conseguenza si deve ritenere che la possibilità di commercializzare il prodotto con la denominazione «surrogato di cioccolato» non sia atta ad escludere che dal divieto contestato derivi una restrizione alla libera circolazione delle merci.

40. Si deve quindi concludere, in via provvisoria, che dalla disciplina spagnola deriva un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Tale ostacolo può essere compatibile con il diritto comunitario solo se è giustificato.

b) Giustificazione della restrizione alla libera circolazione delle merci

41. Nelle materie per le quali manca una disciplina comunitaria, secondo una

21 — Sentenza 9 agosto 1994, causa C-51/93, Meyhui (Racc. pag. I-3879, punto 21).

22 — Sentenze 26 novembre 1985, causa 182/84, Miro (Racc. pag. 3731, punto 22); causa Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 20, punto 12); causa Commissione/Italia (citata alla nota 20, punto 26); 14 luglio 1988, causa 298/87, Smanor (Racc. pag. 4489, punto 12), e 16 dicembre 1980, causa 27/80, Fietje (Racc. pag. 3839, punto 10).

23 — V. sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 20, punto 20).

costante giurisprudenza gli ostacoli comunitari che scaturiscono da discrepanze fra le normative nazionali devono essere accettati nei limiti in cui dette disposizioni, indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possano giustificarsi in quanto necessarie per soddisfare esigenze tassative inerenti, tra l'altro, alla tutela dei consumatori. Ma, per essere tollerate, è necessario che dette disposizioni siano proporzionate alla finalità perseguita e che o stesso obiettivo non possa essere raggiunto con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi comunitari [24].

42. La normativa spagnola si applica indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati. Di conseguenza la prima condizione è soddisfatta.

43. Il governo spagnolo, per giustificare al normativa, si richiama alla tutela dei consumatori. Esso afferma che il consumatore spagnolo con la denominazione «cioccolato» intenderebbe soltanto prodotti contenenti esclusivamente burro di cacao come altro grasso vegetale. Tali prodotti sarebbero conosciuti in Spagna con il termine di «surrogato di cioccolato». Il provvedimento contestato sarebbe necessario al fine di evitare confusione ed errori da parte del consumatore. A tale affermazione la Commissione eccepisce che la tutela dei consumatori non rientra fra i possibili motivi di giustificazione di cui all'art. 30 CE.

44. È vero che l'art. 30 CE non contempla espressamente la tutela dei consumatori come motivo di giustificazione. Tuttavia la Corte ha considerato la tutela dei consumatori come un'esigenza tassativa, che viene in linea di principio riconosciuta atta dal diritto comunitario a giustificare misure restrittive della libera circolazione delle merci [25]. Pertanto anche la seconda condizione sopra menzionata è soddisfatta.

45. Resta da accertare se la misura contestata sia necessaria. La Commissione è del parere che un'appropriata etichettatura del prodotto mediante indicazioni sul contenuto sarebbe un mezzo più blando ed altrettanto efficace per conseguire l'obiettivo perseguito di proteggere il consumatore dal rischio di errori. Il governo spagnolo eccepisce per contro che una scritta sull'etichetta, secondo cui il prodotto oltre al burro di cacao conterrebbe anche altre sostanze grasse vegetali, non direbbe nulla al consumatore spagnolo e pertanto non costituirebbe un mezzo altrettanto efficace per proteggere il consumatore dal rischio di errori.

24 — Sentenze causa Ruwet (citata alla nota 12, punto 50), e 26 novembre 1996, causa C-313/94, Graffione (Racc. pag. I-6039, punto 17).

25 — Sentenze causa Ruwet (citata alla nota 12, punto 50); 12 marzo 1987, causa 17/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227, punto 30), e causa Smanor (citata alla nota 22, punto 18).

46. Secondo la giurisprudenza, in mancanza di armonizzazione comunitaria, provvedimenti nazionali necessari per garantire la corretta denominazione dei prodotti, che eviti qualsiasi confusione nella mente del consumatore e che garantisca la lealtà delle operazioni commerciali, non sono in contrasto con gli artt. 28 e segg. del Trattato [26]. Si deve perciò verificare se la disciplina contestata, la quale richiede una modifica della denominazione del prodotto in surrogato di cioccolato, sia necessaria per informare i consumatori.

47. Il divieto di commercializzazione con la denominazione di vendita «cioccolato» e la possibilità di commercializzare i prodotti controversi con la denominazione di vendita «surrogato di cioccolato» sono atti a proteggere il consumatore spagnolo dal rischio di errori. Viene garantito che quest'ultimo possa ottenere, con la denominazione di vendita «cioccolato», solo prodotti contenenti come grasso vegetale esclusivamente burro di cacao. Ciò protegge il consumatore dalla confusione di tali prodotti con prodotti contenenti in aggiunta anche altri grassi vegetali. Quindi questa disciplina è atta a garantire la tutela dei consumatori.

48. Per essere compatibile con il diritto comunitario, la normativa non può però eccedere i limiti del necessario. La Commissione propone, quale misura meno drastica, un'appropriata etichettatura dei prodotti contenenti anche altri grassi vegetali. Il governo spagnolo eccepisce per contro che una simile etichettatura non direbbe nulla al consumatore spagnolo, in quanto quest'ultimo di norma non conoscerebbe le sostanze grasse in questione. Al contrario, il consumatore spagnolo avrebbe dimestichezza col termine «surrogato di cioccolato».

49. L'argomentazione del governo spagnolo è analoga a quella esposta dal governo italiano nella causa relativa alla denominazione di vendita «aceto». In tale contesto si sosteneva che la disciplina nazionale controversa era necessaria in quanto il consumatore italiano, per tradizione plurisecolare, considererebbe aceto solo l'aceto di vino. La Corte di giustizia ha respinto tale obiezione e ha dichiarato che il termine aceto, in base ala nomenclatura combinata della tariffa doganale comune, è una denominazione generica, che le disposizioni interne non potevano riservare alla sola produzione nazionale. Un'appropriata etichettatura dei tipi di aceto non a base di vino è stata in linea di principio considerata sufficiente a garantire la tutela dei consumatori. Si è considerato che la disciplina nazionale rappresentava una restrizione sproporzionata della libera circolazione delle merci, in quanto era possibile ricorre ad un'appropriata etichettatura quale misura più blanda a protezione del consumatore [27]. In modo analogo, il governo tedesco aveva tentato di giustificare la legge di purezza per la birra con l'argomento che il consumatore assocerebbe la denominazione «Bier» (birra) ad una bevanda pro-

26 — Sentenze 26 ottobre 1995, causa C-51/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3599, punto 31), e 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 793, punto 11).

27 — Sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 20, punti 25-27).

dotta esclusivamente con le materie prime elencate nell'art. 9 del «Biersteuergesetz» (legge fiscale sulla birra). La denominazione generica di Bier (birra) riservata ai prodotti fabbricati secondo la legge di purezza servirebbe a proteggere il consumatore dal rischio di errori sulla natura del prodotto [28]. La Corte ha respinto anche quest'obiezione considerando che le idee dei consumatori possono variare da uno Stato membro all'altro e possono del pari mutare nel tempo nell'ambito di uno Stato membro costituendo l'istituzione del mercato comune un fattore essenziale al riguardo. La legislazione di uno Stato membro non dovrebbe «(...) servire a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento» [29]. Anche in questo caso è stata ritenuta sufficiente un'appropriata etichettatura delle birre non fabbricate secondo la legge di purezza. Inoltre la Corte ha dichiarato che anche una disposizione nazionale che subordini l'utilizzazione della denominazione di vendita «gin» ad un contenuto minimo di alcool è incompatibile con l'art. 28 CE e che le esigenze della lealtà dei negozi commerciali possono essere prese in considerazione nel rispetto degli usi tradizionali, grazie ad un'appropriata etichettatura delle bevande con gradazione alcoolica inferiore [30]. In casi analoghi che riguardavano la composizione del prodotto, la Corte ha ritenuto parimenti sufficiente un'etichettatura a salvaguardia degli interessi dei consumatori [31]. Alla luce di questa giurisprudenza consolidata, l'obiezione secondo la quale i consumatori spagnoli per «cioccolato» intenderebbero tradizionalmente prodotti contenenti come grasso vegetale solo burro di cacao, appare in linea di principio inidonea a giustificare la disciplina contestata.

50. Si deve tuttavia altresì osservare che la Corte ha stabilito come limite quanto può essere operato tramite un'adeguata etichettatura la circostanza che il prodotto interessato sia stato modificato in un aspetto sostanziale della sua composizione [32].

51. Si pone quindi la questione se dall'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao derivi una modifica essenziale nella composizione del prodotto, per cui un'appropriata etichettatura non possa più ritenersi sufficiente a informare adeguatamente il consumatore e a proteggerlo dal rischio di errore.

52. Al riguardo si deve anzitutto constatare che la Corte di giustizia, in una giurisprudenza, divenuta ormai alquanto estesa,

28 — V. sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 25, punto 26).

29 — V. sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 25, punto 32).

30 — Sentenza Miro (citata alla nota 22, punti 20, 24 e 25).

31 — Sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 20, punto 23); Commissione/Germania (citata alla nota 25, punto 35), e Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 20, punti 10, 13 e 19). La sentenza Smanor verteva sul trattamento subito dal prodotto controverso nel processo di fabbricazione (citata alla nota 22, punti 19 e segg.).

32 — Sentenza Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 20, punto 13).

relativa all'impiego di denominazioni di vendita per gli alimenti ha sempre preso a riferimento un consumatore avveduto, nei cui confronti si possa ragionevolmente pretendere, ed anche presumere, che esso sia autonomamente informato [33]. Secondo la giurisprudenza si deve perciò ritenere che i consumatori che decidono l'acquisto in base alla composizione dei prodotti leggano prima l'elenco degli ingredienti. È vero che la Corte di giustizia ha riconosciuto il rischio che i consumatori, in taluni casi, vengano indotti in errore [34]. Sotto questo profilo la preoccupazione espressa dal governo spagnolo è in linea di principio giustificata. Tuttavia tale rischio, allo stato attuale della giurisprudenza, deve essere considerato minimo e non può giustificare ostacoli alla libera circolazione delle merci [35]. Non si vede alcun motivo per scostarsi, nel presente procedimento, da tale giurisprudenza consolidata.

53. Del resto, un divieto di utilizzare una denominazione di vendita viene considerato giustificato solo quando il prodotto differisca talmente, dal punto di vista della sua composizione, dalle merci generalmente commercializzate nella Comunità sotto tale denominazione, da non poter essere considerato rientrante nella medesima categoria o nel medesimo genere [36]. Il governo spagnolo sostiene che l'aggiunta di altri grassi vegetali modifica il prodotto nella qualità, nel gusto, nella consistenza, nonché nelle condizioni di conservabilità dello stesso in maniera così sostanziale che la sua commercializzazione con la denominazione di cioccolato indurrebbe in errore i consumatori. La Commissione al contrario è del parere che il prodotto non sarebbe sostanzialmente modificato rispetto al cioccolato contenente solo burro di cacao, in quanto conterrebbe pur sempre, in particolare, le percentuali di cacao fissate nella direttiva 73/241.

54. L'allegato I della direttiva 73/241 definisce il punto 1.16 il cioccolato come un prodotto ottenuto da granella di cacao, da cacao in pasta, da cacao in polvere o da cacao magro in polvere e da saccarosio, con o senza aggiunta di burro di cacao, ma contenente almeno il 18% di burro di cacao. Ciò depone a favore del fatto di considerare il burro di cacao come un componente essenziale del cioccolato ai sensi della direttiva 73/241.

55. Si deve inoltre sottolineare che gli altri grassi vegetali, che vengono aggiunti ai prodotti di cioccolato, sono qualificati come «equivalenti al burro di cacao» dalla direttiva 2000/36. Anche se, come si è rilevato, questa è applicabile al caso in esame, tuttavia la disciplina in essa contenuta può essere addotta come prova del fatto che i grassi vegetali, di cui si tratta nel caso in esame, possono sostituire il componente burro di cacao. Come sopra esposto, il burro di cacao costituisce però, ai sensi della direttiva 73/241, un componente essenziale del cioccolato. Ciò potrebbe

33 — V. sentenza nella causa Ruwet (citata alla nota 12, punto 53).

34 — Sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 26, punto 34).

35 — Sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 26, punto 34).

36 — Sentenze Smanor (citata alla nota 22, punto 21), e Pubblico ministero/Deserbais (citata alla nota 20, punto 13).

deporre a favore del fatto di considerare componenti essenziali anche i prodotti che, oltre il contenuto minimo necessario di burro di cacao, possono sostituirsi al burro di cacao come equivalenti, con la conseguenza che la loro aggiunta dovrebbe determinare una modifica sostanziale del prodotto.

56. Tuttavia occorre precisare che i prodotti di cui è vietata la commercializzazione in Spagna con la denominazione di cioccolato rispettano il contenuto minimo di burro di cacao prescritto nella direttiva 73/241. Se si considera il burro di cacao come un componente essenziale del cioccolato, occorre rilevare che anche i prodotti che non corrispondono alle prescrizioni spagnole contengono questo componente essenziale. Sotto questo profilo quindi non si configura una modifica sostanziale del prodotto cioccolato. La questione è, in ogni caso, se l'aggiunta di altri grassi vegetali ad un prodotto che rispetta i contenuti minimi di burro di cacao prescritti dalla direttiva 73/241, determini una modifica sostanziale nella composizione del prodotto stesso. Non si potrà però fare una tale ipotesi, dato che questo prodotto contiene tutti i componenti minimi che sono considerati essenziali. Pertanto, con l'aggiunta di altri grassi vegetali ai componenti minimi, non può essersi verificata una modifica sostanziale rispetto al prodotto originario, in quanto essa costituisce un di più, e non un di meno, rispetto a tale prodotto base.

57. Deve invece considerarsi, come ha asserito la Commissione senza essere contraddetta, che i prodotti in questione sono legalmente fabbricati in sei Stati membri con la denominazione «cioccolato». La Commissione ha peraltro affermato, senza essere smentita, che la commercializzazione di tali prodotto con la denominazione «cioccolato» è vietata solo in Spagna e in Italia. Tutti gli altri Stati membri hanno consentito la commercializzazione di tali prodotti con la denominazione di vendita di cioccolato. Questi dati di fatto depongono a favore della tesi secondo la quale l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao non determina una modifica della composizione del prodotto talmente sostanziale che esso non possa più essere considerato rientrante nella categoria cioccolato.

58. Deve inoltre accennarsi al fatto che l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao è espressamente consentita dalla direttiva 2000/36, già più volte citata, fino a una percentuale massima del 5% del peso complessivo. È vero che tale disciplina non è applicabile, come sopra considerato, nel caso in esame. La nuova disciplina può però essere fatta valere come espressione del fatto che il mercato e quindi in particolare anche i consumatori accettano l'impiego della denominazione di vendita «cioccolato» per prodotti che oltre al burro di cacao contengano anche altri grassi vegetali. Al riguardo non vanno sottaciute le vivaci polemiche intervenute su questo tema presso l'opinione pubblica in occasione dell'approvazione della direttiva 2000/36. Tuttavia questa futura disciplina della fattispecie depone a favore della tesi secondo la quale l'aggiunta di altri grassi

vegetali non può considerarsi una modifica del prodotto talmente sostanziale che non sia più giustificato ritenerlo rientrante nella categoria cioccolato.

59. Questa conclusione è confermata dalla nomenclatura combinata della tariffa doganale comune. Il cioccolato è menzionato alla voce 1806 della nomenclatura combinata assieme ad altre preparazioni alimentari contenenti cacao. I prodotti contenenti burro di cacao sono menzionati alle voci tariffarie 1806 20 10, 1806 20 30 e 1806, 20 50. Tutte le altre voci tariffarie, che in parte utilizzano espressamente il termine cioccolato, come ad esempio la sottovoce tariffaria 1806 90, non si riferiscono ad un contenuto di burro di cacao o di altri grassi vegetali. Ciò depone a favore del fatto di considerare la denominazione di vendita di cioccolato come un termine generico, la cui utilizzazione non dipende dall'aggiunta o meno di grassi vegetali diversi dal burro di cacao.

60. Di conseguenza si deve pertanto constatare che l'aggiunta di altri grassi vegetali ai prodotti che rispettano i contenuti minimi di burro di cacao prescritti dalla direttiva 73/241 non conduca ad una modifica del prodotto talmente sostanziale che non sia più giustificato ritenerlo rientrante nella categoria cioccolato. Alla luce della citata giurisprudenza non si giustifica un obbligo di modificare la denominazione di tali prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con la denominazione di vendita di cioccolato.

61. Deve tenersi conto delle obiezioni del governo spagnolo derivanti dal legittimo intento di tutelare i consumatori, dovendosi garantire che il consumatore sia informato in modo sufficientemente chiaro dell'aggiunta di questi altri grassi.

62. In conclusione si deve pertanto constatare che i divieto di utilizzazione della denominazione di vendita «cioccolato» non rappresenta il mezzo più blando per informare il consumatore spagnolo del fatto che il prodotto contiene anche grassi vegetali diversi dal burro di cacao. Il requisito di un'appropriata etichettatura del prodotto pregiudica in misura minore la libera circolazione delle merci. A tale riguardo la disciplina spagnola è sproporzionata e perciò inidonea a giustificare l'accertata restrizione alla libera circolazione delle merci. Di conseguenza si deve accogliere il ricorso della Commissione.

VI — Spese

63. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

VII — Conclusione

64. In base alle osservazioni in precedenza esposte, si propone di decidere la controversia nei seguenti termini:

«1) Si dichiara che il Regno di Spagna, avendo vietato che prodotti di cioccolato contenenti grassi vegetali diversi dal burro di cacao, legalmente fabbricati in Stati membri nei quali l'utilizzazione di tali sostanze è ammessa, vengano commercializzati in Spagna con la denominazione con cui sono commercializzati nello Stato di provenienza, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese».