CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 19 febbraio 1998 *

I — Introduzione

1. Nella presente causa, il Rechtbank van koophandel (Tribunale commerciale) di Hasselt chiede alla Corte di interpretare la direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche [1], nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE [2].

2. La controversia oggetto della causa principale trae origine dalle azioni esercitate da due società, la Colim NV, da una parte, e la Bigg's Continent, dall'altra, che si accusano reciprocamente di vendere vari prodotti privi di indicazioni apposte nella lingua della regione, vale a dire l'olandese, o recanti indicazioni insufficienti in tale lingua, in violazione della legislazione belga in materia.

II — Le disposizioni nazionali

3. La legge 14 luglio 1991 sulle pratiche di commercio e sull'informazione e la tutela del consumatore (*Moniteur belge* del 29 agosto 1991)), il cui testo è allegato alle osservazioni scritte della convenuta nella causa principale, contiene disposizioni relative alla vendita di prodotti ai consumatori in generale e relative a talune forme particolari di vendita, quali i saldi, le vendite a distanza, le vendite al di fuori dei locali commerciali, ecc., disposizioni relative alle denominazioni d'origine, alla pubblicità, all'osservanza delle corrette modalità di utilizzo, alle prestazioni di servizi ai consumatori, ecc.

4. Il capitolo II, intitolato «Dell'informazione del consumatore», contiene, tra l'altro, disposizioni relative all'indicazione obbligatoria dei prezzi dei prodotti venduti (sezione 1) e all'indicazione delle quantità (sezione 2). Nella sezione 3 di questo stesso capitolo, intitolata «Della denominazione, composizione ed etichettatura dei prodotti e dei servizi», l'art. 13 dispone:

«Le menzioni che costituiscono oggetto dell'etichettatura e che sono rese obbligatorie dalla presente legge, dai relativi

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 109, pag. 8.

2 — GU L 81, pag. 75. Nell'ambito delle presenti conclusioni, salvo indicazione contraria, designerò come la «direttiva» la direttiva 83/189 nella versione modificata dalla direttiva 88/182.

decreti di esecuzione e dai decreti di esecuzione contemplati dall'art. 122, secondo comma, le modalità di utilizzo e le attestazioni di garanzia sono formulate quantomeno nella o nelle lingue della regione nella quale i prodotti vengono posti sul mercato.

Se obbligatoria, l'etichettatura deve essere effettuata nella forma e con il contenuto fissato dalle regolamentazioni in materia.

Le menzioni dell'etichettatura debbono essere visibili, leggibili e nettamente distinte dalla pubblicità.

In nessun caso l'etichettatura può essere presentata in maniera tale da poter essere confusa con un attestato di qualità».

Inoltre, l'art. 14, che si trova nella stessa sezione 3, attribuisce una serie di poteri al Re, consentendogli di regolamentare un certo numero di questioni, ad esempio l'etichettatura e in particolare le indicazioni ed altri elementi di essa per taluni prodotti o categorie di prodotti [sub a)], la composizione, la presentazione, la qualità e la sicurezza dei prodotti immessi in commercio [sub b)], di vietare o imporre di utilizzare una data denominazione di vendita [rispettivamente sub c) e d)], di imporre o di vietare l'aggiunta di contrassegni, parole o frasi alle denominazioni con le quali i prodotti vengono messi in commercio [rispettivamente, sub e) e f)]. L'art. 15 contiene autorizzazioni analoghe per il settore della prestazione di servizi.

5. Inoltre, il capitolo V della medesima legge, intitolato «Disposizioni generali relative alle vendite di prodotti e di servizi al consumatore», alla sezione 1, intitolata «Dell'obbligo di informazione nei confronti del consumatore», contiene l'art. 30, che dispone:

«Entro e non oltre il momento della conclusione della vendita, il venditore deve fornire in buona fede al consumatore ogni informazione corretta e utile relativa alle caratteristiche del prodotto o del servizio ed alle condizioni di vendita, tenuto conto del fabbisogno d'informazione espresso dal consumatore e dell'uso dichiarato dal consumatore, o ragionevolmente prevedibile».

6. Infine, il capitolo X, intitolato «Delle sanzioni», contiene, alla sezione 1, intito-

lata «Delle sanzioni penali», l'art. 102, che dispone:

«Sono puniti con una pena pecuniaria da 250 e 10 000 F quanti violano le disposizioni:

1. (...)

2. dell'art. 13, relativo alla denominazione, composizione ed etichettatura dei prodotti e dei servizi nonché dei provvedimenti adottati in applicazione degli artt. 14 e 15.

3. (...) 7».

Il successivo art. 103 dispone:

«Coloro che violano dolosamente le disposizioni della presente legge, ad eccezione di quelle di cui agli artt. 102, 104 e 105, ed escluse le infrazioni previste dall'art. 97, sono puniti con una pena pecuniaria da 500 a 20 000 franchi» [3].

3 — Personalmente, dal combinato disposto di queste disposizioni deduco che la violazione del predetto art. 30 è punita con le sanzioni previste dall'art. 103.

III — Fatti

7. La società Colim, ricorrente nella causa principale, gestisce un supermercato in Houthalen-Helchteren, mentre la società Bigg's Continent gestisce da poco un supermercato in Kuringen-Hasselt.

8. Su richiesta della Colim, un ufficiale giudiziario si recava nel supermercato della convenuta e constatava che numerosi prodotti in vendita, tra i quali figuravano generi alimentari, cosmetici, detersivi e alimenti per animali, non recavano etichette in olandese, lingua della regione, bensì etichette redatte in altre lingue. L'ufficiale giudiziario constatava altresì la presenza, nel supermercato, di «colonnine d'informazione», vale a dire di apparecchi che identificano gli articoli per mezzi di codici numerici apposti sugli imballaggi e fanno apparire su uno schermo una serie di informazioni relative al prodotto, quali, ad esempio, una sommaria traduzione della denominazione commerciale del prodotto ed il prezzo.

9. In seguito a questi accertamenti, il 27 settembre 1996 la Colim proponeva una domanda di provvedimenti d'urgenza dinanzi al giudice a quo, sostenendo che la vendita di 48 prodotti in totale nelle condizioni citate violava, tra gli altri, gli artt. 13 e 30 delle legge 14 luglio 1991, e chiedeva la cessazione della vendita di detti prodotti a pena di ammenda.

10. Inoltre, su richiesta della convenuta, un ufficiale giudiziario constatava che, in violazione della normativa belga, anche la ricorrente vendeva nei suoi locali vari prodotti che non recavano etichette in olandese.

11. In seguito a questi accertamenti, il 18 ottobre 1996 la convenuta presentava dinanzi al giudice a quo una domanda riconvenzionale, la quale conteneva conclusioni analoghe a quelle formulate dalla ricorrente.

12. Dinanzi al giudice a quo la convenuta faceva valere che le disposizioni richiamate dalla ricorrente, tra le quali gli artt. 13 e 30 della predetta legge, erano invalide in quanto non erano state notificate alla Commissione, come prescritto dalla direttiva 83/189.

13. Per contro, secondo la ricorrente, la lingua delle etichette, le modalità d'uso, ecc. non costituiscono «caratteristiche» di un prodotto, bensì un modo per fornire informazioni su talune sue caratteristiche e, quindi, le autorità belghe non erano tenute a notificarle alla Commissione, conformemente alla direttiva 83/189.

14. Il giudice a quo ha dichiarato parzialmente fondate le due domande ed ha ordinato alle parti di cessare, a pena di ammenda, la vendita dei prodotti interessati. Al fine di valutare la compatibilità degli artt. 13 e 30 della legge 14 luglio 1991 con la direttiva 83/189 e dato che tali disposizioni non sono state notificate alla Commissione, egli ha tuttavia ritenuto di dover sottoporre alla Corte le seguenti questioni.

IV — Le questioni pregiudiziali

«1) Se una disposizione di legge di uno Stato membro, che impone di usare almeno la lingua o le lingue dell'area dove i prodotti vengono immessi sul mercato per

— le indicazioni oggetto di etichettatura e tassativamente prescritte dalla normativa nazionale,

— le istruzioni per l'uso,

— gli attestati di garanzia, e rende quindi necessario sostituire le confezioni dei prodotti importati, sia

da considerarsi una "regola tecnica" ai sensi della direttiva 83/189/CEE.

2) a) Se, quando esiste una specifica regolamentazione CEE in merito alle indicazioni che devono figurare sui prodotti, uno Stato membro possa esigere che sui prodotti importati, siano ancora apposte altre indicazioni nella lingua della regione in cui i prodotti vengono messi in vendita o in una lingua facilmente comprensibile per il consumatore.

b) In caso di soluzione affermativa della suddetta questione, se un siffatto requisito possa essere prescritto per tutte le indicazioni figuranti su una confezione o solo per determinate indicazioni e quali.

c) Se, quando non esiste una specifica regolamentazione CEE, in merito alle indicazioni che devono figurare sui prodotti, uno Stato membro possa esigere che tutte le indicazioni apposte sui prodotti importati o solo alcune di esse (e in tal caso quali) siano redatte nella lingua dell'area dove detti prodotti vengono venduti o in una lingua facilmente comprensibile per il consumatore».

V — La direttiva 83/189

15. La direttiva prevede una procedura d'informazione ai sensi della quale gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica.

16. All'art. 1, punti 1, 5, 6 e 7, sono definite le nozioni di «specificazione tecnica», «regola tecnica», «progetto di regola tecnica» e di «prodotto». Tali disposizioni sono così formulate:

«Ai sensi della presente direttiva s'intende per:

1) "specificazione tecnica": la specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche richieste di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili ad un prodotto per quanto riguarda la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marchiatura e l'etichettatura nonché i metodi e procedimenti di produzione per i prodotti agricoli ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1 del Trattato, per i prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale nonché per i medicinali quali definiti all'articolo 1 della direttiva 65/65/CEE, modificata da ultimo dalla direttiva 87/21/CEE;

(...)

5) "regola tecnica": le specificazioni tecniche, comprese le disposizioni che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria de jure o de facto, per la commercializzazione o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, ad eccezione di quelle fissate dalle autorità locali;

6) "progetto di regola tecnica": il testo di una specificazione tecnica, comprendente anche disposizioni amministrative, elaborato per adottarlo o farlo infine adottare come regola tecnica, e che si trova in una fase preparatoria che permette ancora di apportare degli emendamenti sostanziali;

7) "prodotto": i prodotti di fabbricazione industriale e i prodotti agricoli».

17. L'art. 8, n. 1, della direttiva dispone:

«Gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica, salvo che si tratti di una semplice trasposizione integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa; essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale regola tecnica a meno che non risultino già dal progetto.

La Commissione informa senza indugio gli altri Stati membri del progetto; essa può anche sottoporlo al parere del comitato».

18. A seguito di tale comunicazione, la Commissione e gli Stati membri possono inviare allo Stato membro che ha comunicato il progetto di regola tecnica osservazioni di cui, conformemente all'art. 8, n. 2, lo Stato membro terrà conto, per quanto possibile, nella stesura definitiva della regola tecnica.

19. Conformemente all'art. 8, n. 4, le informazioni fornite in virtù dell'art. 8 sono riservate. Tuttavia, la Commissione e gli Stati membri possono, prendendo le necessarie precauzioni, consultare persone

fisiche o giuridiche anche appartenenti al settore privato [4].

20. Conformemente all'art. 9, n. 1, gli Stati membri rinviano l'adozione di un progetto di regola tecnica di sei mesi, a decorrere dalla data della comunicazione, se la Commissione o un altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi a tale data, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta dev'essere modificata per eliminare o limitare gli ostacoli alla libera circolazione dei beni che potrebbe eventualmente derivarne. Lo Stato membro interessato riferisce alla Commissione sul seguito che esso intende dare a tali pareri circostanziati. La Commissione formula osservazioni al riguardo. Conformemente all'art. 9, n. 2, il detto termine viene portato da sei a dodici mesi se la Commissione, nei tre mesi che seguono la comunicazione di cui all'art. 8, n. 1, comunica la sua intenzione di proporre o di adottare una direttiva in materia.

Per contro, dall'art. 9, n. 1, risulta che uno Stato membro può applicare il progetto di cui ha dato comunicazione se la Commissione o uno Stato membro non formulano osservazioni prima che sia trascorso il termine di tre mesi.

4 — L'art. 8, n. 4, è stato peraltro modificato dalla direttiva 23 marzo 1994, 94/10/CE (GU L 100, pag. 30), nel senso che le informazioni fornite non sono più considerate riservate, salvo che lo Stato membro autore della notifica ne presenti richiesta esplicita. Tuttavia, questa direttiva non si applica nel caso di specie.

21. L'art. 10 della direttiva dispone:

«Gli articoli 8 e 9 non sono applicabili quando gli Stati membri adempiono gli obblighi derivanti da direttive e regolamenti comunitari; ciò è valido altresì per gli impegni risultanti da un accordo internazionale aventi per effetto l'adozione di prescrizioni tecniche uniformi nella Comunità».

IV — Sul merito

Osservazioni preliminari

22. Innanzi tutto, a mio parere giustamente, tutti gli Stati membri concordano nel ritenere che, poiché le disposizioni belghe controverse sono anteriori alla direttiva 94/10 [5], che ha modificato in modo sostanziale la direttiva 83/189, occorre interpretare quest'ultima nella sua versione modificata dalla direttiva 88/182.

23. Inoltre, come osserva giustamente il governo francese, né le istruzioni per l'uso né il certificato di garanzia figurano nell'elenco delle prescrizioni che costituiscono specificazioni tecniche ai sensi dell'art. 1,

5 — Direttiva citata alla nota 4.

n. 1, della direttiva e, pertanto, non rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima. Di conseguenza, in quanto l'art. 13 della legge belga imponga un obbligo di natura linguistica in relazione a tali elementi, non si pone la questione della compatibilità di questa disposizione con la direttiva [6].

Sulla prima questione

24. Tenuto conto di quanto precede, il problema posto dal giudice a quo con la prima questione è quello se l'obbligo previsto dall'art. 13 della legge belga del 14 luglio 1991, ai sensi del quale le menzioni che costituiscono oggetto dell'etichettatura e che sono rese obbligatorie da altre disposizioni devono essere formulate quanto meno nella o nelle lingue della regione, costituisca una «specificazione tecnica» e se la disposizione che lo prevede costituisca una «regola tecnica» ai sensi della direttiva 83/189.

25. Al riguardo, la Colim, ricorrente nel procedimento principale, e il governo francese sostengono che tale obbligo d'ordine linguistico non costituisce una regola tecnica ai sensi della direttiva. In questa prospettiva, essi rilevano in particolare che questa prescrizione non riguarda il prodotto in sé, né le sue caratteristiche o il modo in cui il prodotto viene concepito, fabbricato e confezionato. Peraltro, nel contesto della direttiva, i termini «marchiatura» ed «etichettatura» vanno intesi come riferentesi o all'aspetto esteriore o al contenuto delle etichette e non alla loro forma linguistica.

26. Per contro, la Bigg's, convenuta nel procedimento principale, sostiene che il predetto obbligo costituisce una regola tecnica. Essa asserisce che la terminologia, i simboli e l'etichettatura costituiscono lo strumento che consente di comunicare informazioni relative alle caratteristiche del prodotto e che l'uso obbligatorio di una lingua è strettamente connesso all'etichettatura, all'imballaggio e alla terminologia. Inoltre, a suo dire, quest'obbligo è tale da ostacolare la libera circolazione delle merci nella Comunità costringendo gli operatori a cambiare l'imballaggio o ad aggiungere un'altra etichetta ai prodotti importati e costituisce, pertanto, una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietata dal Trattato.

Il governo del Regno Unito fa valere che, in linea di principio, i termini «caratteristiche richieste di un prodotto», di cui all'art. 1, n. 1, della direttiva, comprendono prescrizioni relative alla presentazione di informazioni sulle etichette e che, di conseguenza, anche una prescrizione relativa alla lingua

6 — Occorre rilevare che dopo le modifiche apportate dalla direttiva 94/10, le istruzioni per l'uso possono ormai rientrare nella nozione di «altro requisito», imposto ad un prodotto per motivi attinenti alla tutela dei consumatori e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione [v. art. 1, punti 3 e 9, della direttiva 83/189, nelle versioni risultanti dalle modifiche ed aggiunte apportate dall'art. 1, punto 1, rispettivamente lett. b) e lett. g), della direttiva 94/10]. Inoltre, le istruzioni per l'uso sono imposte da varie direttive, in vari casi: così gli artt. 3, n. 1, punto 8, e 10 della 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, e l'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 29 giugno 1992, 92/59/CEE, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 228, pag. 24), e in quanto non esistano, nel quadro di normative comunitarie, disposizioni specifiche (art. 1, n. 2, della stessa direttiva), ecc.

nella quale tali informazioni devono essere fornite costituisce una caratteristica richiesta del prodotto. Nondimeno, il governo del Regno Unito sostiene che, nei limiti in cui si limitano a riprodurre provvedimenti già esistenti, utilizzando la stessa terminologia impiegata da disposizioni nazionali anteriori alla direttiva 83/189, le disposizioni nazionali controverse non costituiscono un «progetto di regola tecnica» ai sensi dell'art. 1, punto 6, della direttiva.

ii) Secondo l'altra impostazione, cui la Commissione sembra essere incline, la lingua utilizzata per comunicare talune informazioni relative ad un prodotto non si identifica con dette informazioni. Una disposizione nazionale che prevede che le menzioni che figurano sull'etichetta debbano essere formulate in una lingua facilmente comprensibile o in una lingua determinata impone sostanzialmente il rispetto di una caratteristica inerente a qualsiasi messaggio linguistico, vale a dire che esso sia accessibile al lettore (destinatario).

27. Infine, la Commissione ritiene che due diversi orientamenti interpretativi siano possibili.

i) Secondo una prima impostazione, l'obbligo controverso rientra tra le specificazioni tecniche «per quanto concerne la terminologia, i simboli, la marchiatura e l'etichettatura» del prodotto. Infatti, un siffatto obbligo costituisce una regola relativa alle condizioni che devono essere soddisfatte dai prodotti stessi e potrebbe rendere necessario l'adeguamento del prodotto al mercato interessato. Secondo la Commissione, nel caso in cui la Corte opti per tale soluzione, sarebbe utile prendere in considerazione una limitazione nel tempo degli effetti di tale interpretazione, tenendo conto delle conseguenze che la sentenza potrebbe avere per gli Stati membri che hanno adottato disposizioni analoghe senza notificarle alla Commissione.

28. A mio parere, questa differenza di opinioni tra le parti, nonché l'incertezza mostrata dalla stessa Commissione quanto alla natura dell'obbligo controverso, sono dovute principalmente alla mancanza di chiarezza dei termini impiegati nell'art. 1 della direttiva. Questa mancanza di chiarezza è aggravata dall'ampiezza del campo di applicazione della direttiva stessa, continuamente esteso dalle successive modifiche intervenute, e in particolare dall'ultima di esse, e ciò malgrado l'evidente sforzo per individuare con precisione tale campo di applicazione attraverso le definizioni contenute in tale art. 1. Dette carenze, che stonano in norme giuridiche e determinano un'incertezza del diritto, sono diventate ancora più evidenti dopo l'interpretazione draconiana fornita dalla Corte nelle sentenze 30 giugno 1996, CIA Security International [7] e 20 marzo 1997, Bic Benelux [8], in ordine alle conseguenze di un'omessa notificazione alla Commissione, da parte degli Stati membri, di progetti tecnici, vale a dire l'inapplicabilità nei confronti dei singoli dei progetti non notificati, interpre-

7 — Causa C-194/94 (Racc. pag. I-2201).
8 — Causa C-13/96 (Racc. pag. I-1753).

tazione in grado di paralizzare l'esercizio della funzione legislativa degli Stati membri.

29. Alla luce di quanto sopra, non stupisce che la Corte non abbia ancora formulato alcuna considerazione generale quanto al significato dell'art. 1, punti 1 e 5, della direttiva, limitandosi a far rientrare varie situazioni nella lettera di dette disposizioni.

30. Così, la Corte ha considerato che costituiscono regole tecniche, tra altre, le seguenti disposizioni:

— la norma di diritto tedesco che ha esteso agli strumenti medici sterili destinati ad essere usati una sola volta gli obblighi in materia di etichettatura relativi ai medicinali (data di scadenza) [9];

— la disposizione di diritto olandese che indicava le condizioni di fabbricazione e di smercio di nuovi tipi di margarina e dei prodotti sostitutivi che derogavano alle prescrizioni dettate per la margarina normale [10];

— la disposizione che ha introdotto prove obbligatorie relative alla qualità ed al buon funzionamento dei sistemi e dispositivi d'allarme, da cui dipendeva il rilascio di un'autorizzazione per detti sistemi e dispositivi e la loro messa in commercio in Belgio [11];

— le norme italiane che riguardavano, rispettivamente, la qualità delle acque prescritta per i molluschi lamellibranchi, la produzione e commercializzazione dei molluschi e talune specificazioni cautelative relative alle specialità medicinali provenienti da organi e tessuti bovini [12];

— la norma belga che impone un obbligo di marchiatura di determinati prodotti, vale a dire l'apposizione di un contrassegno che provi chiaramente l'avvenuto pagamento di un'imposta ecologica [13].

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

10 — Sentenza 11 gennaio 1996, causa C-273/94, Commissione/paesi Bassi (Racc. pag. I-31).

11 — Sentenza CIA Security International, citata supra, nota 7.

12 — Sentenza 17 settembre 1996, causa C-289/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4405).

13 — Sentenza Bic Benelux, citata supra, nota 8.

31. Per contro, secondo la giurisprudenza della Corte non costituiscono regole tecniche:

— la disposizione di autorizzazione sulla base della quale è stata adottata una regola tecnica [14];

— la disposizione di diritto belga che ha definito le condizioni di funzionamento delle imprese di sicurezza, dato che tale disposizione non riguardava le caratteristiche dei prodotti [15].

32. Ritengo che l'obbligo imposto dalla disposizione nazionale controversa costituisca un obbligo generale applicabile indistintamente a tutti i casi di vendita di prodotti e di servizi, che esso non riguardi le caratteristiche dei prodotti o le specificazioni relative ai prodotti e che, pertanto, non costituisca una specificazione tecnica ai sensi della direttiva.

33. Comincerò col ricordare brevemente lo scopo della direttiva. La Corte ha considerato che «lo scopo della detta direttiva è quello di salvaguardare, mediante un controllo previo, la libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei fondamenti della Comunità. Tale controllo è necessario poiché talune regole tecniche rientranti nella sfera di applicazione della direttiva sono idonee ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari di merci» [16].

34. A mio parere questo obiettivo costituisce una finalità indiretta e ulteriore della direttiva [17]. L'obiettivo specifico e diretto si deduce dal titolo, dall'economia e dal preambolo della direttiva, e segnatamente dall'art. 213 del Trattato che, con l'art. 100 (v. il primo 'considerando' della direttiva), ne costituisce il fondamento giuridico ed è ampiamente richiamato nel suo decimo 'considerando'. Questo obiettivo è costituito, a mio parere, dall'istituzione di una procedura d'informazione della Commissione e degli altri Stati membri (si vedano il terzo, il quarto e il quinto 'considerando') su *talune* regole tecniche che uno Stato membro intende adottare per determinati prodotti. L'istituzione di questa procedura è diretta, tenuto conto degli ostacoli agli scambi che derivano dall'adozione di regole tecniche non necessarie, da una parte ad evitare l'adozione di specificazioni tecniche diverse e non indispensabili (v. il secondo 'considerando') e, dall'altra, a dare alle istituzioni comunitarie, ed in particolare alla Commissione, la possibilità di adottare regole comuni in materia (v. il sesto 'considerando').

14 — Sentenza Commissione/Germania, citata supra, nota 9, punto 26.

15 — Sentenza CIA Security International, citata supra, nota 7, punto 25.

16 — Sentenza Bic Benelux, citata supra, nota 8, punto 19.

17 — In altri termini, la salvaguardia della libera circolazione delle merci costituisce un «γένος γενικώτατον» («summum genus»), vale a dire un obiettivo perseguito da un gran numero di direttive. Ora, si ricerca la «ειδοποιός διαφορά» («differentia specifica»), vale a dire lo scopo specifico della direttiva, che la caratterizza e di cui si deve in primo luogo tener conto ai fini dell'interpretazione dei silenzi della direttiva e delle disposizioni oscure.

35. Passo ora ad esaminare l'effettivo campo di applicazione della direttiva che, per quanto ampio, non è illimitato. Poiché l'oggetto della direttiva riguarda le specificazioni tecniche relative a taluni prodotti, occorre anzitutto, al fine di delimitare il campo di applicazione della direttiva, precisare i prodotti a cui essa si applica.

36. Da questo punto di vista, a seconda delle modifiche intervenute, il campo di applicazione della direttiva ora si estende e ora si restringe. Così, nella sua formulazione iniziale, l'art. 1, punto 7, indicava come prodotti ai sensi della direttiva i prodotti di fabbricazione industriale, esclusi i prodotti agricoli, qualsiasi prodotto destinato all'alimentazione umana ed animale, i medicinali e i prodotti cosmetici.

37. Dopo la sua modifica ad opera della direttiva 88/182, la predetta disposizione è venuta a comprendere anche i prodotti agricoli. Gli altri prodotti inizialmente compresi nell'eccezione sono ora sottoposti a un regime intermedio: conformemente all'art. 1, punto 1, che definisce la nozione di specificazione tecnica, nella versione integrata dalla direttiva 88/182, vengono presi in considerazione soltanto i *metodi e procedimenti di produzione* per i prodotti agricoli [18], per i prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale e per i medicinali (quindi non per i cosmetici) [19].

38. Si terrà conto della definizione dei prodotti ai quali si applica la direttiva al fine di determinare il campo di applicazione dell'art. 1, punto 1, che include la definizione della nozione di «specificazione tecnica» e, per estensione, del punto 5 dello stesso articolo, che definisce la nozione di «regola tecnica», in quanto la direttiva intende per regola tecnica quella che contiene specificazioni tecniche.

39. È opportuno osservare, preliminarmente, che le disposizioni dell'art. 1, punti 1 e 5, fanno riferimento a questioni di ordine tecnico, in altri termini a questioni che rientrano nel campo della «tecnica». Questa nozione può essere intesa, in linea generale, nel senso che indica un insieme di conoscenze e metodi scientifici e pratici utilizzati per la produzione di un bene e, in generale, per ottenere un risultato.

18 — Per la menzione dei prodotti agricoli che figurano anche all'art. 1, punti 1 e 7, v. infra, paragrafo 41, lett. a) e lett. b).

19 — Occorre rilevare che, successivamente, la direttiva 94/10 ha ulteriormente esteso il campo di applicazione, aggiungendo al detto art. 1, punto 1 (che è divenuto punto 2), la frase «così come i metodi e i procedimenti di produzione relativi agli altri prodotti, quando abbiano un'incidenza sulle caratteristiche di questi ultimi». Qualunque ne sia il significato, questo inciso, che non si applica nel caso di specie, riguarda comunque soltanto metodi e procedimenti di produzione.

40. Il punto 1 definisce come «specificazione tecnica» le «caratteristiche richieste» di un prodotto, vale a dire le caratteristiche tecniche necessarie per riconoscerlo, identificarlo e valutarlo, adducendo a tal fine, nella prima parte della frase, alcuni esempi quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza e le dimensioni [20]. La seconda parte della frase del medesimo punto prevede che le dette caratteristiche comprendono le prescrizioni che, eccettuate le prove ed i metodi di prova, riguardano essenzialmente il modo di presentare, in generale, il prodotto nel commercio.

41. Tenuto conto di quanto sopra, dal combinato disposto dell'art. 1, punti 1 e 7, risulta che per specificazioni tecniche occorre intendere:

a) i metodi e i procedimenti di produzione per i prodotti agricoli, per i prodotti destinati all'alimentazione umana e animale e per i medicinali, e

b) le caratteristiche tecniche relative a tutti i prodotti di fabbricazione industriale, ai prodotti agricoli e le prescrizioni applicabili a tali prodotti per quanto riguarda la terminologia, i simboli, le prove e i metodi di prova, la marchiatura e l'etichettatura.

42. Tuttavia, la direttiva non riguarda tutte le prescrizioni tecniche applicabili ai summenzionati prodotti. Così,

a) conformemente all'art. 8, n. 1, gli Stati membri non sono tenuti a comunicare alla Commissione un progetto di regola tecnica che costituisca una trasposizione integrale di una norma internazionale o europea. In tal caso, è sufficiente una semplice informazione alla Commissione [21];

b) conformemente all'art. 10, prima frase, non è necessario comunicare alla Commissione le specificazioni tecniche stabilite in adempimento di un obbligo derivante da direttive comunitarie. Ciò significa, a mio parere, che non occorre comunicare alla Commissione le prescrizioni tecniche che rientrano nel campo di applicazione di direttive specifiche che impongano agli Stati membri l'adozione di provvedimenti di attuazione in settori «tecnici» ai sensi della direttiva 83/189. Questo punto di vista è ragionevole in quanto, in questo caso, la necessità di adottare prescrizioni tecniche deriva da specifiche norme di diritto comunitario già esistenti e che vincolano gli Stati mem-

20 — A mio parere, occorre ammettere che, poiché questa parte della frase comincia con «quali», nella direttiva l'elencazione di queste caratteristiche è indicativa e non tassativa. Così, ad esempio, tra le caratteristiche tecniche occorrerà includere anche il peso di un prodotto.

21 — Suppongo che questa eccezione sia giustificata dal fatto che, in questo caso, la necessità di introdurre la detta norma che, peraltro, è già una norma uniforme, è presunta.

bri. Tali norme sono note agli altri Stati membri e alla Commissione, la quale, pertanto, non ha alcun bisogno di elaborare provvedimenti comunitari in detto settore, in quanto tali provvedimenti esistono già. Peraltro, le direttive contengono, in linea di massima, una disposizione in forza della quale i provvedimenti adottati dagli Stati membri ai fini della loro applicazione vengono comunicati alla Commissione: in questo caso la doppia comunicazione contribuirebbe semplicemente ad aumentare la burocrazia senza aggiungere alcun elemento sostanziale;

c) infine, conformemente all'art. 10, ultima frase, ciò vale anche per le specificazioni tecniche introdotte in conformità di un accordo internazionale e che sono, quindi, già uniformi.

43. Da quanto precede si evince che il diritto comunitario non osta all'esistenza di specificazioni tecniche in sé, bensì all'introduzione di prescrizioni non coordinate, non uniformi e non indispensabili. Pertanto, l'obiettivo del legislatore comunitario è quello di ottenere, per mezzo della reciproca informazione, l'*uniformazione*, uno degli elementi della quale è la *normalizzazione* delle specificazioni tecniche per prodotto o categorie di prodotti, per far sì che esistano regole uniformi all'interno della Comunità [22].

44. Basandomi su questi elementi esaminerò ora la questione se una disciplina come quella dell'art. 13 della legge belga, dato che nella fattispecie si tratta principalmente di questa norma [23], contenga una specificazione tecnica e costituisca perciò una regola tecnica.

45. Innanzi tutto, è evidente, a mio parere, che la redazione delle menzioni obbligatorie di un'etichetta in una lingua determinata e, se del caso, in un determinato dialetto o in una forma linguistica determinata di questa stessa lingua [24] non costituisce una «caratteristica» del prodotto. Infatti, per quanto si interpreti estensivamente questo termine di cui all'art. 1, punto 1, della direttiva, esso si riferirà sempre a proprietà o a qualità intrinseche del prodotto di cui trattasi. La lingua o la forma linguistica utilizzata per formulare e per comunicare all'acquirente informazioni relative a queste qualità e proprietà costituisce un sistema generale di trasmissione di informazioni di qualsiasi tipo, tra cui, semplicemente, le informazioni di cui trattasi nel caso di specie. La lingua è pertanto necessariamente un «aliud», e non può identificarsi con le informazioni trasmesse.

22 — Occorre considerare questo obiettivo come un obiettivo intermedio tra, da un lato, l'obiettivo diretto, che è l'informazione degli Stati membri e della Commissione e, dall'altro, l'obiettivo della tutela della libera circolazione delle merci. Il preambolo della direttiva 94/10 insiste particolarmente sulla normalizzazione.

23 — È evidente, a mio modo di vedere, che l'art. 30 della legge belga, che impone ai venditori un obbligo generale di informazione degli acquirenti, non costituisce una regola tecnica ai sensi della direttiva. Peraltro, un siffatto obbligo deriva dai principi generali del diritto delle obbligazioni degli Stati membri e figura generalmente nei codici civili o nelle raccolte di norme che regolano la vendita. Per tale motivo non mi soffermerò su tale norma.

24 — Riguardo a quest'ultima possibilità, rilevo ad esempio che, fino all'inizio degli anni ottanta, la lingua ammessa in Grecia era una forma purista (katharevousa), ossia una forma erudita, comprendente molti elementi arcaici della lingua greca, in contrapposizione alla lingua parlata comunemente (la demotica).

46. Resta da esaminare se la redazione delle dette menzioni in una lingua determinata costituisca una prescrizione applicabile ad un prodotto, ai sensi dell'art. 1, punto 1, seconda parte della frase.

47. Osservo preliminarmente che le due parti della frase sono strettamente collegate, la prima comprendendo la seconda [25]. Ne deriva, a mio parere, che le prescrizioni menzionate nella seconda parte della frase costituiscono anch'esse, in sostanza, caratteristiche tecniche del prodotto o dei prodotti di cui trattasi di volta in volta, vale a dire mezzi tecnici che consentono di riconoscere, identificare e valutare detti prodotti.

48. Alla luce di ciò, la lingua nella quale è espresso un termine che riguarda il prodotto o nella quale è redatta un'etichetta non costituisce, a mio parere, una «prescrizione applicabile ad un prodotto» per gli stessi motivi, in sostanza, per i quali essa non costituisce una «caratteristica» del prodotto.

Quindi, la «terminologia» cui fa riferimento la direttiva è la scelta di un termine scientifico, tra molti altri, che caratterizzi il prodotto o una delle sue proprietà. Questo termine dovrà essere lo stesso nei vari Stati membri: in altri termini, è necessario trovare il termine corrispondente in ciascuno Stato membro. Detto termine, e non la sua forma linguistica, costituisce la prescrizione, vale a dire la *regola* applicabile al prodotto [26], e all'uniformazione di tali termini, mira la direttiva [27]. Peraltro, la Comunità, organismo multilingue in cui vengono utilizzate simultaneamente 11 lingue ufficiali aventi pari valore, non potrebbe ammettere un'unificazione della forma linguistica delle prescrizioni proprio perché non esiste un'unica lingua comunitaria.

49. Lo stesso vale per l'imballaggio, la marchiatura e l'etichettatura dei prodotti. Come sostiene giustamente la Commissione nel secondo orientamento interpretativo in precedenza menzionato [28], riguardo a questi elementi occorre intendere per «prescrizioni» applicabili ad un prodotto le menzioni, le indicazioni e gli altri elementi che, secondo la normativa corrispondente, devono essere obbligatoriamente apposti sull'imballaggio, sull'etichetta, ecc., vale a dire il loro contenuto obbligatorio, compresi gli obblighi che riguardano l'imballaggio o l'etichetta in quanto tali, come le loro dimensioni, il loro colore, ecc. e non la loro forma linguistica. Infatti, quest'ultima costituisce il mezzo che esprime le caratteristiche tecniche del prodotto e le rende

25 — I termini di collegamento sono, in greco, «καθώς και» (letteralmente, «nonché»). Per contro, in inglese si trova «including», in francese «y compris», in tedesco «einschließlich», in italiano «comprese», ecc. Ne deduco che la seconda accezione, la più forte, è la più esatta.

26 — Si intende che qualsiasi prescrizione costituisce una regola applicabile al prodotto.

27 — V. ad esempio, art. 8 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/108/CEE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sugli alimenti surgelati destinati all'alimentazione umana (GU L 40, pag. 34) che, al n. 1, lett. a), rende obbligatorio l'impiego del termine «surgelato», come reso nelle varie lingue comunitarie. Così, in tedesco, è possibile scegliere tra i termini «tiefgefroren», «Tiefkühlkost», «tiefgekühlt» e «gefrostet», mentre in inglese è autorizzato soltanto l'impiego del termine «quick-frozen» (e non, ad esempio, «superfrozen» e «deeply-frozen» o qualunque termine analogo). Nella fattispecie, l'imposizione di un determinato termine (lo stesso in tutte le lingue) costituisce una questione tecnica, mentre la scelta dell'una o dell'altra lingua da parte degli Stati membri costituisce una questione metatecnica.

28 — V. supra, paragrafo 27.

note al destinatario del messaggio corrispondente ma non coincide con le caratteristiche tecniche stesse. In altri termini, se l'obbligo di apporre talune indicazioni sull'imballaggio o sull'etichetta costituisce una regola tecnica che si riferisce al prodotto e lo caratterizza, l'obbligo di formulare tali indicazioni in una lingua determinata non si riferisce al prodotto e non lo caratterizza più di quanto non avvenga per un qualsiasi prodotto determinato. Quest'obbligo costituisce quindi una norma, ma una norma *metatecnica*, vale a dire una norma che si riferisce alla regola tecnica e non al prodotto.

50. Nel caso di specie, sulla questione dell'identificazione delle menzioni obbligatorie, l'art. 13 della legge belga rinvia vuoi ad altre disposizioni della medesima legge, vuoi a decreti di esecuzione già esistenti o da adottare in futuro in applicazione della legge stessa. Il contenuto di tale norma mi induce a considerare che essa non contiene prescrizioni tecniche applicabili ad un prodotto precisamente individuato o ad una categoria di prodotti e pertanto non costituisce una regola tecnica ai sensi della direttiva. Inoltre, il fatto che l'imposizione del detto obbligo implichi, se del caso, la sostituzione dell'imballaggio di un prodotto importato non è sufficiente, di per sé, ad infirmare l'interpretazione di cui sopra. Infatti, indipendentemente dal fatto che la nuova disposizione belga non aggiunge alcunché, in sostanza, a disposizioni anteriori che imponessero il medesimo obbligo e indipendentemente dal fatto che varie direttive comunitarie contengono disposizioni specifiche in materia di etichettatura nella lingua nazionale o nella lingua ufficiale dello Stato di commercializzazione del prodotto [29], in ogni caso il detto obbligo di sostituzione dell'imballaggio o dell'etichetta (o, aggiungo, la misura meno rigida che prevede l'apposizione di un'etichetta autoadesiva recante la traduzione delle indicazioni obbligatorie nella lingua dello Stato in cui il prodotto è commercializzato) costituisce soltanto un obbligo accessorio rispetto ad un obbligo principale che, come ho rilevato in precedenza, non costituisce, in sé, una regola tecnica e non ha quindi alcuna rilevanza nel caso di specie.

Sulla seconda questione pregiudiziale

51. Con le prime due parti della seconda questione pregiudiziale, il giudice a quo chiede, in sostanza, se, qualora esista una normativa comunitaria specifica riguardante un determinato prodotto, uno Stato membro possa imporre indicazioni diverse da quelle prescritte dalla normativa comunitaria e possa esigere che tali indicazioni siano redatte in una lingua determinata.

52. Ritengo che la questione pregiudiziale sia posta in termini molto vaghi e ipotetici: infatti, con essa non si chiede di interpretare una disposizione concreta, sebbene si parta dall'ipotesi dell'esistenza di una nor-

29 — V. le mie conclusioni, presentate in data odierna, nella causa C-386/95, Goerres, paragrafo 33.

mativa comunitaria specifica, e quindi concreta, e non si consente di individuare la situazione reale a cui essa si riferisce. Dubito che in queste condizioni sia possibile dare una soluzione utile alla questione pregiudiziale proposta.

53. Infatti, nel settore della commercializzazione dei beni di consumo, se si eccettuano alcune direttive di applicazione generale [30], la legislazione comunitaria è frammentaria e disciplina la materia per prodotti o categorie di prodotti, come per i prodotti destinati all'alimentazione umana e animale, i cosmetici, i detersivi, ecc. Queste direttive specifiche non mirano sempre al medesimo grado di ravvicinamento delle legislazioni nazionali. In linea di massima, esse impongono l'apposizione di un certo numero di indicazioni obbligatorie sulle etichette, nel qual caso gli Stati membri non possono imporre indicazioni supplementari [31]. Non è tuttavia escluso che esse lascino agli Stati membri un certo margine di discrezionalità [32]. Pertanto, la questione se questi ultimi possano imporre ulteriori indicazioni rispetto a quelle previste dalla direttiva dev'essere valutata caso per caso, conformemente alle disposizioni specifiche e all'obiettivo della direttiva che disciplina la commercializzazione del prodotto di cui trattasi di volta in volta [33].

54. Lo stesso vale per la questione della lingua in cui è consentito, imposto o vietato formulare le indicazioni obbligatorie ai sensi della direttiva o le eventuali menzioni supplementari che gli Stati membri possono legittimamente esigere. Si è già visto che le discipline comunitarie in materia non presentano coesione né coerenza [34] e che le relative disposizioni formano parte delle direttive specifiche concernenti la commercializzazione di un determinato prodotto o di una categoria di prodotti. Ad ogni modo, poiché la questione della lingua delle indicazioni supplementari è accessoria rispetto a quella della loro legittimità, se una direttiva vieta agli Stati membri di imporre indicazioni supplementari, essa vieta loro anche di prescrivere che tali indicazioni siano redatte in una lingua determinata. Per contro, se essa consente agli Stati membri di prescrivere indicazioni supplementari, non è comunque possibile dedurre una regola generale. La lingua di queste indicazioni può essere, interpretando la direttiva, quella nella quale devono essere redatte le indicazioni obbligatorie ai sensi della direttiva, oppure la lingua scelta dallo Stato membro, sempre nel quadro del diritto comunitario [35].

In ogni caso, tenuto conto dell'imprecisione e della genericità della seconda questione, da me in precedenza rilevate, propongo di non risolvere la seconda questione pregiudiziale [36].

30 — Quali la direttiva del Consiglio 25 luglio 1985, 85/374/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (GU L 210, pag. 29); la direttiva del Consiglio 92/59, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 228, pag. 24), ecc.

31 — V., ad esempio, sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punti 26 e 27).

32 — Per un caso del genere, v., ad esempio, sentenza 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 22).

33 — Per un caso di direttiva recante disposizioni che vanno in entrambe le direzioni, v. sentenza 12 dicembre 1990, causa C-241/89, SARPP (Racc. pag. I-4695, punto 15).

34 — V. le conclusioni che ho presentato in data odierna nella causa C-385/96, Goerres, paragrafo 56.

35 — V. infra, paragrafi 59 e 60.

36 — V., tra le altre, sentenze 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punto 25); 26 gennaio 1993, cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393); 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 60); 21 dicembre 1995, causa C-307/95, Max Mara (Racc. pag. I-5083, punto 9); 27 novembre 1997, causa C-369/95, Somalfruit (Racc. pag. I-6619, punto 41), e altre.

Sulla terza questione pregiudiziale

55. Con la terza questione il giudice a quo chiede se, nel caso in cui non esista alcuna normativa comunitaria, uno Stato membro possa esigere che sul prodotto posto in vendita figurino determinate indicazioni e che tali indicazioni siano redatte in una lingua determinata (ad esempio, la lingua della regione in cui il prodotto è smerciato).

56. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte già citata [37], in mancanza di disciplina comunitaria gli Stati membri sono liberi di adottare norme relative alla commercializzazione dei prodotti, rispettando le norme del diritto comunitario, e segnatamente gli artt. 30 e 36 del Trattato. Così essi potranno quindi imporre restrizioni al commercio tra gli Stati membri, tra le quali, in linea di principio, l'obbligo di apporre talune *indicazioni* sul prodotto, purché tali restrizioni siano giustificate da motivi di interesse generale, quali la tutela della salute o la protezione dei consumatori, e purché esse siano proporzionate allo scopo perseguito [38]. Non si può, tuttavia, risolvere a priori la questione di stabilire quali indicazioni siano ammesse e quali no: infatti, la soluzione di tale questione dipende dalle circostanze di ciascun caso di specie.

57. Lo stesso vale per l'imposizione dell'obbligo di apporre una o più menzioni in una lingua determinata, che può costituire un «ostacolo al commercio intracomunitario, qualora i prodotti provenienti da altri Stati membri debbano essere etichettati in modo diverso con conseguenti spese supplementari di confezionamento» [39].

58. La soluzione della questione di stabilire quale debba essere la lingua appropriata è determinata dalla messa a confronto tra, da un lato, la necessità di informare i consumatori circa le caratteristiche del prodotto e di evitare confusioni e, dall'altro, l'esigenza di una circolazione senza ostacoli delle merci tra gli Stati membri. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che l'obbligo di apporre talune indicazioni nella o nelle lingue dello Stato in cui il prodotto è smerciato costituiva un mezzo adeguato di tutela del consumatore, che un simile provvedimento non era sproporzionato rispetto alla finalità perseguita e che il legislatore comunitario non aveva quindi ecceduto, con l'adozione di un tale provvedimento, i limiti del potere discrezionale ad esso spettante [40].

59. Ho già espresso la mia opinione secondo cui, riguardo agli Stati monolingui,

37 — V. le conclusioni da me presentate nella citata causa C-385/96, Goerres, paragrafo 28.

38 — V. sentenza Van der Veldt, citata, punti 23-31.

39 — Sentenza 9 agosto 1994, causa C-51/93, Meyhui (Racc. pag. I-3879, punto 13). Ricordo che in quella causa era in esame una disposizione comunitaria che imponeva di apporre talune menzioni nella o nelle lingue del paese di messa in commercio del prodotto (v. le mie conclusioni nella causa Goerres, paragrafo 76). Tuttavia, la valutazione di un siffatto provvedimento si basa sugli stessi principi, indipendentemente dal fatto che esso sia stato adottato da un'istituzione comunitaria o da uno Stato membro (v. punto 11 della stessa sentenza).

40 — Sentenza Meyhui, citata, punti 19, 20 e 21.

in linea di principio essi possono, dal punto di vista del diritto comunitario, imporre che le indicazioni obbligatorie relative ad un prodotto siano redatte nella lingua nazionale o nella lingua ufficiale dello Stato [41]. Analogamente, quando esistono più lingue ufficiali, è sufficiente la redazione delle indicazioni in una qualunque di esse, a scelta dell'operatore interessato [42]. Ciò in quanto si presume che, essendo equivalenti, queste lingue siano sufficientemente note all'acquirente medio del detto Stato membro e si deve quindi ritenere che l'operatore economico che redige le indicazioni obbligatorie in una di tali lingue adempia ai propri obblighi nei confronti di tale Stato.

60. Alla luce di quanto sopra, l'obbligo di redigere le indicazioni obbligatorie «nella lingua della regione» in cui il prodotto è in circolazione costituisce una misura onerosa e sproporzionata rispetto allo scopo perseguito — vale a dire, di regola, la protezione dei consumatori — in quanto obbliga l'interessato a chiedersi, ogni volta, in quale regione sia destinato a circolare il proprio prodotto per utilizzare la relativa lingua, ovvero ad utilizzare tutte le lingue ufficiali o locali per non essere escluso da nessuna regione.

61. Questo punto di vista non contrasta con la citata sentenza Meyhui. A mio parere, da tale sentenza non deriva che, in caso di Stati plurilingui, come nel caso di specie, le indicazioni sui prodotti debbano essere redatte in *tutte* le lingue. In quella causa, la questione posta non era, come nella fattispecie, quella di stabilire quale fosse il massimo che uno Stato membro può esigere sul piano linguistico in conformità del Trattato, ma quella di stabilire se un provvedimento comunitario che, per riconoscimento generale, fornisce agli Stati membri un margine di azione sufficiente, dando loro la possibilità di rendere obbligatoria la redazione delle indicazioni in più lingue, ecceda o meno i limiti estremi del margine di discrezionalità di cui dispone in materia l'istituzione comunitaria.

Excursus

62. Qualora la Corte voglia considerare che la disposizione belga controversa costituisce una regola tecnica, desidero formulare molto succintamente talune considerazioni relative agli effetti rispetto ai terzi della mancata comunicazione di regole tecniche alla Commissione, riservandomi di esporre più in dettaglio la mia opinione in un'occasione più idonea.

63. La questione è stata sollevata dalla Commissione, nella sua comunicazione 86/C 245/05 (GU 1986, C 245, pag. 4), in cui essa ha preliminarmente formulato alcune severe osservazioni come: «L'esperienza indica che l'appartenenza di uno Stato alla Comunità non si riflette sempre a sufficienza nell'atteggiamento e nel modo di vedere della sua amministrazione». Essa ha ricordato poi gli obblighi di comunicazione e di rinvio in ordine all'adozione di regole

41 — V. le mie conclusioni nella causa Goerres, paragrafo 50.
42 — Ibidem, paragrafo 82.

tecniche, sanciti agli artt. 8 e 9 della direttiva, e ha constatato che l'inosservanza di tali obblighi da parte degli Stati membri «porta a creare smagliature nel mercato interno con potenziali effetti negativi per gli scambi». La Commissione ha concluso considerando che se uno Stato membro vara una regolamentazione tecnica rientrante nel campo di applicazione di disposizioni della direttiva senza comunicare il progetto alla Commissione, la regolamentazione così adottata «non è applicabile nei confronti di parti terze» nell'ordinamento giuridico dello Stato membro di cui trattasi e che essa prevede che i giudici nazionali rifiutino di applicarla.

64. La questione si è nuovamente posta nell'ambito di ricorsi proposti dalla Commissione in forza dell'art. 169 del Trattato contro Stati membri che non avevano comunicato talune regole tecniche. Durante il procedimento precontenzioso la Commissione ha contestato tale inadempimento agli Stati membri e ha riproposto la summenzionata tesi dell'inopponibilità. Tuttavia, poiché essa non è tornata sulla questione dinanzi alla Corte, gli avvocati generali non hanno preso posizione sull'argomento [43].

65. Inoltre, nel sedicesimo 'considerando' della proposta di direttiva (GU 1992, C 340, pag. 7), sfociata nell'adozione della direttiva 94/10, la Commissione ha tentato di inserire nel preambolo della direttiva che doveva essere adottata uno specifico 'considerando' in tal senso, ma il Consiglio non ha seguito il suo punto di vista.

66. Infine, com'è noto, nelle citate sentenze CIA Security International e Bic Benelux, accogliendo pienamente la tesi della Commissione, la Corte ha dichiarato che le regole tecniche nazionali non comunicate non erano opponibili ai singoli, i quali potevano far valere tale inopponibilità dinanzi ai giudici nazionali.

67. Così siamo giunti al punto di vedere molte questioni pregiudiziali pendenti dinanzi alla Corte in ordine alla direttiva, il forte scalpore provocato negli Stati membri [44] dalla notizia che molte regole tecniche rischiavano di essere considerate invalide e ora tentativi di limitare la portata delle conseguenze giuridiche derivanti dalla mancata comunicazione [45], nonché di vedere la stessa Commissione, palesemente preoccupata per la portata che potrebbe assumere la nozione non definita di «regola tecnica», che chiede, in subordine, la limitazione nel tempo degli effetti di una

43 — V., al riguardo, il paragrafo 7 delle conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven per la sentenza 14 luglio 1994, causa C-52/93, Commissione/ Paesi Bassi (Racc. pag. I-3591).

44 — L'avvocato generale Fennelly, con discrezione, parla di «una certa agitazione» per qualificare il contraccolpo provocato nei soli Paesi Bassi dalla constatazione che circa 400 misure di carattere regolamentare, che non erano state comunicate alla Commissione, *avrebbero potuto* rientrare nel campo di applicazione della direttiva 83/189 ed essere, pertanto, considerate invalide (v. le recenti conclusioni presentate il 12 febbraio 1998 per la sentenza nella causa C-226/97, Lemmens, Racc. 1998, pagg. I-3711, I-3713, paragrafo 2).

45 — V. le citate conclusioni dell'avvocato generale Fennelly, secondo cui solo i singoli che fanno valere un interesse connesso alla libera circolazione delle merci potrebbero invocare la direttiva negli Stati membri (v., in particolare, il paragrafo 32).

sentenza della Corte in tal senso (v. supra, paragrafo 27).

68. A mio parere, sarebbe auspicabile che la Corte riesaminasse la questione dell'inopponibilità, in quanto non sembra che tale sia la conseguenza deducibile dalla direttiva, né quella risultante delle norme del Trattato sulle quali quest'ultima è basata.

69. Innanzi tutto, l'art. 213, che costituisce *il fondamento e il limite* dei poteri che il Consiglio affida alla Commissione, dispone semplicemente che la Commissione «può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche». Ciò implica che la Commissione può soltanto chiedere informazioni relative alle misure che gli Stati membri hanno adottato o intendono adottare e procedere ai controlli che, in espressa applicazione del principio di proporzionalità, risultano assolutamente «necessari». Inoltre, l'esercizio di questi poteri della Commissione avviene entro i limiti e alle condizioni stabilite dal Consiglio «conformemente alle disposizioni del presente Trattato» [46].

70. Se è vero che la direttiva prescrive la procedura di informazione della Commissione e degli altri Stati membri, essa tuttavia non menziona affatto le possibili conseguenze della mancata comunicazione di regole tecniche rientranti (o che si presume rientrino) nel campo di applicazione della direttiva. Ne deriva quindi che le sole conseguenze della mancata comunicazione sono quelle generali previste dal Trattato in caso di violazione degli obblighi che incombono agli Stati membri, vale a dire il ricorso proposto dinanzi alla Corte, da un lato, dalla Commissione, in forza dell'art. 169 e, dall'altro, dagli Stati membri, in forza dell'art. 170 del Trattato CE.

Il legislatore comunitario, quando ha inteso adottare altre disposizioni, lo ha manifestato in modo esplicito. Così, l'art. 93, n. 3, del Trattato, che prevede una comunicazione alla Commissione dei progetti di aiuti di Stato, dispone che «lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale». Nella fattispecie, tenuto conto della loro specificità, siffatte disposizioni non sono applicabili per analogia, come si è proposto in passato [47].

71. Per giunta, oltre al fatto di non essere espressamente prevista, l'inopponibilità delle regole nazionali costituisce una misura palesemente *sproporzionata* rispetto all'obiettivo perseguito dalla direttiva [48]. Come gli Stati membri non possono invocare motivi generali per giustificare misure derogatorie rispetto al diritto comunitario, così anche le istituzioni comunita-

46 — Sentenza 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-3723, punto 11).

47 — V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Elmer per la sentenza CIA Security International (paragrafo 56).

48 — Per tale obiettivo, v. supra, paragrafo 34.

rie non possono invocare in modo vago e generico i principi del Trattato al fine di giustificare misure di qualsiasi tipo, ma devono provare l'idoneità e la proporzionalità di tali misure [49].

Tutte le cause relative alla direttiva 83/189 di cui la Corte ha dovuto sin qui occuparsi vertevano su «regole tecniche», vale a dire provvedimenti nazionali di natura regolamentare, il cui testo dev'essere ufficialmente pubblicato negli Stati membri. Sarebbe quindi sufficiente che il comitato di cui all'art. 5 della direttiva 83/189, attraverso un esiguo numero di funzionari specificamente incaricati di questo compito, controllasse regolarmente le gazzette ufficiali degli Stati membri per rilevare all'origine qualsiasi violazione, reale o presunta, della direttiva, anziché attendere che una causa giunga eventualmente dinanzi ai giudici.

72. Riguardo all'art. 100 del Trattato, a cui la direttiva fa pure riferimento quale fondamento giuridico, è sufficiente ricordare che questa norma esige l'*unanimità* per l'adozione delle misure da essa previste. Se si tiene conto della ferma opposizione manifestata da almeno tre Stati membri nei confronti della tesi della Commissione relativa all'inopponibilità [50], nonché del rigetto da parte del Consiglio, intervenuto successivamente, di una proposta della Commissione di contenuto analogo [51], è ormai indubbio che una disposizione di contenuto simile non aveva alcuna possibilità di essere approvata dal legislatore comunitario, vale a dire dal Consiglio, nel quadro dell'adozione della direttiva.

73. Nella sentenza CIA Security International, la Corte ha dichiarato che gli artt. 8 e 9 della direttiva, essendo incondizionati e sufficientemente precisi, possono essere invocati dai singoli dinanzi ai giudici nazionali (punto 44) e che non era necessaria una disposizione espressa in tal senso, ma era sufficiente che questa conseguenza facilitasse il perseguimento della finalità della direttiva (punto 48).

74. Non ritornerò sulla finalità della direttiva, né esporrò qui il mio punto di vista quanto ai limiti inevitabili di qualsiasi interpretazione, ivi compresa quella teleologica. Rilevo semplicemente che, in primo luogo, dal quarto, dal quinto, dal decimo e dall'undicesimo 'considerando' della direttiva e dai suoi artt. 8 [52] e 9 risulta chiaramente, a mio parere, che la procedura di informazione istituita dalla direttiva riguarda strettamente la Commissione e gli Stati membri e non crea alcun diritto sostanziale in favore dei singoli [53]. In secondo luogo, il riconoscimento giurisprudenziale — realmente importante — del-

49 — V. sentenza Germania/Commissione, citata supra, nota 46, punto 42.

50 — V. i punti di vista espressi dalla Repubblica federale di Germania, dai Paesi Bassi e dal Regno Unito nella sentenza CIA Security International, citata supra, nota 7, punto 39.

51 — V. supra, paragrafo 65.

52 — Occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 8, n. 4, «le informazioni fornite in virtù del presente articolo sono riservate» (v. anche supra, paragrafo 4).

53 — V. sentenza 13 luglio 1989, causa 380/87, Enichem Base e a. (Racc. pag. 2491, punto 23). Da questo punto di vista, a mio parere, il fatto che gli artt. 8 e 9 della direttiva prevedano un embrionale controllo preventivo sulle misure nazionali, controllo che, comunque, presenta carattere consultivo e non vincolante, non differenzia queste disposizioni da quelle tratte nella causa Enichem.

l'effetto diretto delle direttive mira a consentire ai singoli di godere di un diritto previsto a loro vantaggio dalla direttiva e di cui gli Stati membri li privano non adottando provvedimenti di attuazione o adottando provvedimenti di attuazione inadeguati. Per questo motivo, la regola sostanziale enunciata nella direttiva si applica a loro favore. La direttiva 83/189, tuttavia, non è stata adottata a favore dei singoli e non contiene nemmeno regole sostanziali applicabili in mancanza di provvedimenti di attuazione nazionali. Pertanto, il solo risultato dell'inopponibilità comporta, per i singoli che la fanno valere, una lacuna giuridica e non la disciplina della loro situazione specifica mediante una disposizione derivante direttamente dalla direttiva.

75. A mio parere, il giudice nazionale non può dichiarare invalida una misura nazionale che non sia stata notificata, e ciò sulla base della sola constatazione dell'assenza di comunicazione. Più in particolare, occorre procedere nel modo seguente. *In primo luogo*, occorre che egli accerti se la misura nazionale rientra nel campo di applicazione della direttiva. In caso affermativo occorre, *in secondo luogo*, che determini se si sia in presenza di un motivo di esenzione dall'obbligo di comunicazione, in particolare per il fatto che, conformemente all'art. 10, la questione rientra nell'ambito di applicazione di una direttiva specifica [54]. Se ciò si verifica, la misura nazionale va valutata basandosi sulle disposizioni della direttiva specifica nel cui campo di applicazione la misura stessa rientra secondo i criteri interpretativi generali indicati dalla Corte. Se, *infine*, la misura nazionale non rientra nell'ambito di applicazione di una direttiva specifica, essa va valutata sulla base delle norme del Trattato, come in tutti i casi di controllo della compatibilità di una misura nazionale con il diritto comunitario.

76. Nelle sue citate conclusioni, l'avvocato generale Van Gerven, considerando manifestamente priva di fondamento la tesi dell'inopponibilità sostenuta dalla Commissione, ha garbatamente osservato: «ove la Commissione ritenga tale tesi indispensabile per il buon funzionamento del meccanismo previsto dalla direttiva 83/189, è legittimo chiedersi perché non abbia mai proposto al Parlamento europeo ed al Consiglio di farla propria nell'ambito di una delle direttive di modifica» [55].

77. Dopo il rigetto, da parte del Consiglio, di una simile eventualità, ci si chiede garbatamente, per seguire l'esempio fornito dall'avvocato generale Van Gerven, se non sarebbe opportuno che le istituzioni comunitarie riesaminassero la questione delle conseguenze della mancata comunicazione dei progetti nazionali di regole tecniche ai sensi della direttiva 83/189.

54 — Per questi casi, v. supra, paragrafo 42.

55 — V. le conclusioni citate supra, nota 43, paragrafo 9.

V — Conclusione

78. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

«1) Occorre interpretare l'art. 1, punti 1 e 5, della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE, nel senso che un obbligo generale in base al quale le indicazioni obbligatoriamente figuranti, in forza di altre norme nazionali, sui prodotti venduti debbano essere formulate nella lingua della regione in cui i prodotti sono immessi in commercio non costituisce una "specificazione tecnica" e una misura nazionale che impone un simile obbligo non costituisce una "regola tecnica".

2) Qualora non esista una specifica disciplina comunitaria per la commercializzazione di un determinato prodotto, il diritto comunitario consente agli Stati membri di stabilire le condizioni per la commercializzazione del detto prodotto, purché siano rispettate le prescrizioni risultanti dagli artt. 30 e 36 del Trattato. Tali condizioni includono l'obbligo di apporre le indicazioni indispensabili per l'identificazione del prodotto nella lingua o in una delle lingue dello Stato nel cui territorio il prodotto è messo in commercio».