SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 novembre 2003 *

Nella causa C-358/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Valero Jordana, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 grammi per litro, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. D.A.O. Edward, (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. La Pergola e P. Jann, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber

cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 maggio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 19 settembre 2001, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 grammi per litro, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE.

Contesto normativo

La disciplina comunitaria

2 L'art. 28 CE vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

3 Secondo l'art. 1 della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1995, n. 3052/95/CE, che istituisce una procedura d'informazione reciproca sulle misure nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità (GU L 321, pag. 1), gli Stati membri devono notificare alla Commissione le misure che si oppongono alla libera circolazione o all'immissione in commercio di un certo modello o di un certo tipo di prodotto fabbricato o commercializzato legalmente in un altro Stato membro.

La disciplina nazionale

4 L'art. 2, n. 2, del regio decreto n. 3360/1983, come modificato dal Real Decreto n. 349/1993, por el quel se modifica la Reglementación técnico-sanitaria de la lejía (regio decreto che modifica il regolamento tecnico-sanitario della candeggina) del 5 marzo 1993 (BOE n. 94 del 20 aprile 1993, pag. 1251; in prosieguo: il «regio decreto»), definisce la «lejía» (candeggina) come una soluzione di ipoclorito alcalino con una concentrazione di cloro attivo compresa tra i 35 g/l e i 100 g/l.

5 L'art. 5 del regio decreto stabilisce che la percentuale di cloro dev'essere compresa tra i 35g/l e i 60 g/l affinché la candeggina possa recare la dicitura «adatta alla disinfezione dell'acqua potabile».

6 L'art. 17 del detto regio decreto contiene una clausola di riconoscimento reciproco secondo la quale «i requisiti in materia di composizione non si applicano ai prodotti provenienti da scambi intracomunitari, legalmente fabbricati e commercializzati nello Stato membro di origine. Purché non comportino rischi per la salute umana né pregiudichino l'applicazione dell'art. 36 del Trattato che istituisce la Comunità europea, i prodotti in parola potranno essere commercializzati in Spagna con la stessa denominazione legale utilizzata nel paese di produzione, ovvero, in mancanza, con una denominazione consacrata dall'uso legale e costante nello Stato membro di produzione, accompagnata da una descrizione sufficientemente precisa da consentire all'acquirente di determinarne la reale natura».

7 La prima «disposizione addizionale» del regio decreto disciplina i casi in cui la «candeggina» costituisce una componente di un prodotto. Il suo primo comma recita come segue:

«[L]'espressione "candeggina" potrà figurare sull'etichetta di un prodotto come componente, in aggiunta ad altre sostanze che compongono tale prodotto, purché la concentrazione di cloro attivo dell'ipoclorito corrisponda alla concentrazione fissata dalla legge per la candeggina, e dovrà essere accompagnata dalla dicitura "non adatto alla disinfezione dell'acqua potabile"».

8 In una comunicazione del 7 aprile 1998 l'Instituto nacional del consumo (Istituto nazionale del consumo; in prosieguo: l'«Istituto nazionale») ha dichiarato che,

per poter beneficiare della clausola del riconoscimento reciproco, il soggetto responsabile della commercializzazione di tali prodotti doveva mettere a disposizione dell'amministrazione i seguenti elementi:

— un'etichetta indicante chiaramente l'effettiva concentrazione di cloro attivo;

— prove sufficienti atte a dimostrare che i prodotti presentano un potere disinfettante analogo a quello delle candeggine regolamentari;

— un'attestazione che detti prodotti vengono commercializzati nel paese di origine.

9 Basandosi su tale comunicazione, la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (Consiglio dell'economia e dell'occupazione della Comunità autonoma di Madrid) ha imposto sanzioni a talune imprese che commercializzavano prodotti la cui etichetta recava la dicitura «detergente con candeggina», ma che presentavano una concentrazione di cloro attivo inferiore a 35 g/l. Tale organo ha ritenuto che, sebbene legalmente commercializzati nello Stato membro d'origine, tali prodotti non potessero riportare la parola «candeggina» sull'etichetta poiché non rispettavano i criteri di concentrazione minima di cloro attivo prescritti dalla normativa spagnola per la candeggina.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

10 La Commissione segnala che, sulla base di una denuncia, è venuta a conoscenza delle difficoltà incontrate da taluni operatori per importare in Spagna prodotti

per la pulizia contenenti candeggina e originari di altri Stati membri in cui sono legalmente fabbricati e commercializzati. Tali difficoltà dipenderebbero dal modo in cui le autorità spagnole, in particolare l'Istituto nazionale e la Comunità autonoma di Madrid, interpretano il regio decreto.

11 L'istruzione di tale denuncia portava all'invio al Regno di Spagna di una lettera di diffida 4 novembre 1999, con cui la Commissione sosteneva che quest'ultimo era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 28 CE e seguenti, per aver negato l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili.

12 Con risposta 28 dicembre 1999 il Regno di Spagna inviava alla Commissione una relazione del Ministerio de Sanidad y Consumo (Ministero della Salute e del Consumo). Tale relazione chiariva che la commercializzazione di candeggina e di prodotti contenenti candeggina, non rispondenti però al contenuto minimo di ipoclorito previsto dalla legge spagnola, era consentita solo qualora tali prodotti fossero legalmente fabbricati, i consumatori fossero informati sul loro effettivo contenuto di cloro attivo e i detti prodotti presentassero lo stesso potere disinfettante dei prodotti con candeggina contenenti la detta percentuale.

13 Il 17 febbraio 2000 la Commissione inviava al Regno di Spagna una seconda lettera di diffida in cui, dopo avere ricordato che le decisioni di negare l'accesso al mercato spagnolo adottate dalla Comunità autonoma di Madrid costituivano misure derogatorie al principio di libera circolazione delle merci nella Comunità, dichiarava che il Regno di Spagna, non comunicandole tali decisioni, era venuto meno agli obblighi incombentigli in forza della decisione n. 3052/95.

14 Non ricevendo risposta da parte delle autorità spagnole a quest'ultima lettera, la Commissione, ritenendo che l'inadempimento persistesse, il 24 luglio 2000 inviava un parere motivato al Regno di Spagna con cui lo invitava a prendere le misure necessarie per conformarvisi entro due mesi a decorrere dalla sua notifica. In tale parere motivato, la Commissione faceva riferimento a procedimenti sanzionatori avviati dalla Comunità autonoma di Madrid nei confronti di taluni operatori che intendevano importare prodotti detergenti contenenti candeggina.

15 Tale parere motivato dichiara che «il Regno di Spagna, adottando misure come ("como") le sanzioni imposte nei procedimenti riuniti 28/802/97-A e 28/063/98-A e nella causa 28/801/97-A nonché la comunicazione 7 aprile 1998 dell'Istituto nazionale del consumo, che negano a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro l'accesso al mercato spagnolo con la denominazione "limpiador con lejía" ("detergente con candeggina") o simili, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 del Trattato CE e in forza della decisione n. 3052/95 per non aver notificato alla Commissione le dette misure».

16 Con lettera inviata per posta elettronica 1° agosto 2000, le autorità spagnole comunicavano alla Commissione le misure adottate in applicazione della decisione n. 3052/95 per quanto concerne la candeggina.

17 In seguito, con lettera 30 novembre 2000, il governo spagnolo rispondeva al parere motivato, reiterando gli argomenti relativi alla protezione dei consumatori e segnalando che considerava eseguita la notifica richiesta dalla decisione n. 3052/95, poiché la misura nazionale relativa ai prodotti contenenti candeggina era giustificata dall'obiettivo di protezione dei consumatori e non era sproporzionata.

18 Ritenendo che il Regno di Spagna non avesse posto fine all'inadempimento relativo all'art. 28 CE, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

19 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro concentrazione di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE;

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

20 Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:

— [questo punto delle conclusioni, relativo alla richiesta di dichiarare la riservatezza di taluni dati, non è più pertinente];

— dichiarare irricevibile il ricorso e, in subordine, limitarlo ai procedimenti sanzionatori avviati dalla Comunità autonoma di Madrid e respingerlo;

— in subordine, respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

21 Il governo spagnolo solleva un'eccezione di irricevibilità per mancata concordanza tra la fase precontenziosa e quella giurisdizionale.

22 Infatti, la Commissione avrebbe modificato e ampliato l'oggetto della controversia nel corso del procedimento contenzioso. Nella lettera di diffida e nel parere motivato la Commissione si sarebbe concentrata sui procedimenti sanzionatori avviati dalla Comunità autonoma di Madrid nei confronti di talune imprese, mentre, nel ricorso, le conclusioni della Commissione non si limiterebbero a tali procedimenti (comprese le decisioni adottate nell'ambito dei detti procedimenti), ma sarebbero formulate in termini vaghi e molto generici. Il governo spagnolo aggiunge che il riferimento alla quantità minima di cloro attivo per litro di candeggina compare solo nel ricorso.

23 In subordine, ove la Corte ritenesse ricevibile il ricorso, il governo spagnolo chiede che la censura relativa al mancato rispetto dell'art. 28 CE sia limitata alle

sanzioni imposte dalla Comunità autonoma di Madrid nell'ambito dei procedimenti menzionati al punto precedente.

24 La Commissione ritiene che l'argomentazione del governo spagnolo sia fondata su un'errata comprensione del parere motivato. Essa sostiene che quest'ultimo riguarda, in generale, il fatto che le autorità spagnole negano l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, e che il procedimento precontenzioso non si è limitato alle sanzioni amministrative inflitte dalla Comunità autonoma di Madrid. Tali sanzioni così come la comunicazione 7 aprile 1998 sarebbero citate solo a titolo di esempio, come si evincerebbe chiaramente dalla formulazione stessa del parere motivato.

25 Le differenti formulazioni del dispositivo del parere motivato e delle conclusioni del ricorso non avrebbero comportato, secondo la Commissione, alcuna modifica dell'oggetto della controversia. Peraltro, la Commissione sostiene che il risultato di tale riformulazione è conforme a una prassi spesso seguita dalla Corte, che consiste, per quest'ultima, nel redigere il dispositivo delle proprie sentenze in termini astratti senza indicare necessariamente la norma o il caso concreto all'origine della controversia.

Giudizio della Corte

26 Secondo una giurisprudenza costante, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e, dall'altro, di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti

formulati dalla Commissione (v., in particolare, sentenze 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-305, punto 10, e 13 febbraio 2003, causa C-228/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1439, punto 25).

27 La lettera di diffida inviata dalla Commissione allo Stato membro interessato e il parere motivato della Commissione delimitano la materia del contendere, che quindi non può più venir ampliata. Di conseguenza, il parere motivato e il ricorso della Commissione devono vertere sugli stessi addebiti già mossi nella lettera di diffida che apre la fase precontenziosa (sentenza 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5449, punto 55).

28 Ciò non significa tuttavia che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nella lettera di diffida, il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso, purché l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato (v. sentenza 29 settembre 1998, Commissione/Germania, cit., punto 56).

29 La Corte ha altresì statuito che, mentre il parere motivato deve contenere un'esposizione coerente e particolareggiata dei motivi che hanno condotto la Commissione alla convinzione che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono ai sensi del Trattato, la lettera di diffida non deve soddisfare requisiti di esaustività così rigidi, dato che, necessariamente, può consistere solo in un primo e succinto riassunto degli addebiti. Nulla impedisce dunque alla Commissione di precisare, nel parere motivato, gli addebiti da essa già esposti in maniera più generale nella lettera di diffida (v. sentenza 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4743, punto 15).

30 Orbene, nella fattispecie, non si può addebitare alla Commissione di aver definito, nel suo ricorso, l'oggetto della controversia in modo più ampio che nel corso del procedimento precontenzioso.

31 Infatti, nella lettera di diffida la Commissione aveva innanzi tutto chiaramente indicato che il procedimento riguardava la negazione dell'accesso al mercato spagnolo a prodotti stranieri e che tale negazione derivava dal modo in cui le autorità spagnole interpretano il regio decreto. Le decisioni della Comunità autonoma di Madrid sono indicate nella lettera integrativa di diffida. Quest'ultima lettera addebita inoltre la mancata osservanza dell'obbligo di notifica previsto all'art. 1 della decisione n. 3052/95.

32 Inoltre, nel parere motivato, la Commissione conclude che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE, da un lato, adottando misure che negano l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, e, dall'altro, in forza della decisione n. 3052/95, non avendole notificato le dette misure. Essa indica le sanzioni imposte nei procedimenti riuniti 28/802/97-A e 28/063/98-A e nella causa 28/801/9-A nonché la comunicazione 7 aprile 1998 dell'Istituto nazionale solamente a titolo di esempio («como»).

33 Infine, sebbene le conclusioni del ricorso siano redatte in modo leggermente differente dalle lettere di diffida e dal parere motivato, tuttavia riprendono le affermazioni formulate nella fase precontenziosa. Le dette conclusioni non fanno più riferimento alle decisioni della Comunità autonoma di Madrid, ma precisano, come si evince effettivamente dalle dette decisioni, che la concentrazione minima di cloro attivo al disotto della quale l'accesso al mercato spagnolo viene negato è di 35 g/l.

34 Ne consegue che la Commissione non ha ampliato né modificato l'oggetto del contendere nel corso del procedimento precontenzioso, ma si è limitata a rinunciare alla censura relativa alla mancata notifica, ai sensi dell'art. 1 della decisione n. 3052/95, delle misure nazionali controverse.

35 Inoltre, nessun indizio rivela che le autorità spagnole non abbiano potuto disporre di tutte le informazioni necessarie per poter validamente far valere la loro difesa.

36 Atteso che la Commissione ha menzionato le sanzioni inflitte dalla Comunità autonoma di Madrid unicamente a titolo di esempio, non occorre che la Corte limiti l'oggetto del ricorso a tali sanzioni.

37 L'eccezione di irricevibilità va quindi interamente respinta e il ricorso va dichiarato ricevibile.

Nel merito

38 Le parti concordano e il governo spagnolo riconosce, del resto, espressamente che la negazione dell'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, costituisce una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE. È altresì pacifico che la percentuale di cloro attivo dei prodotti per la pulizia non è stata armonizzata a livello comunitario.

39 Le parti tuttavia dissentono sulla valutazione se tale ostacolo alla libera circolazione di merci possa essere legittimato dall'esigenza di protezione della salute pubblica o dei consumatori.

Argomenti delle parti

40 Il governo spagnolo sostiene che l'unico modo per controllare adeguatamente microorganismi come la salmonella, il campilobatterio e l'escherichia coli sarebbe quello di usare efficaci misure di pulizia e di disinfezione a livello sia industriale sia domestico. Ciò sarebbe ancor più importante dato che in Spagna la temperatura ambientale è relativamente elevata per gran parte dell'anno. Sarebbe dunque indispensabile per la tutela della salute pubblica garantire un contenuto minimo di cloro attivo di 35 g/l. Considerato che il regio decreto si applica indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, non sussisterebbe né discriminazione arbitraria né restrizione dissimulata nel commercio fra gli Stati membri.

41 Per quanto riguarda la protezione dei consumatori, il detto governo sostiene che ai consumatori spagnoli le candeggine sono tradizionalmente note per i loro effetti sbiancanti e disinfettanti. Esso aggiunge che l'apposizione della dicitura «candeggina», quando la concentrazione di cloro attivo della soluzione di ipoclorito è sostanzialmente inferiore ai limiti stabiliti dalla legge, viola il diritto del consumatore a essere informato in modo chiaro e preciso sulle caratteristiche del prodotto commercializzato quanto alla scelta a sua disposizione e all'uso che intende farne. Infatti, un prodotto del genere non presenterebbe le caratteristiche stabilite dalla normativa applicabile alle candeggine.

42 La Commissione sostiene che la protezione dei consumatori potrebbe essere assicurata con misure diverse dal riservare talune denominazioni di vendita, per esempio l'uso del termine «candeggina», ai prodotti che hanno certe qualità. Tali misure, come l'apposizione di un'etichetta adeguata che indica la composizione e le caratteristiche del prodotto venduto, limiterebbero in misura inferiore la commercializzazione in uno Stato membro dei prodotti originari di un altro Stato membro e rispondenti alle norme stabilite da quest'ultimo Stato.

43 Essa aggiunge che l'interpretazione del regio decreto caldeggiata dalle autorità spagnole priva di qualsiasi significato la clausola del riconoscimento reciproco, il cui obiettivo sarebbe proprio quello di consentire la commercializzazione in Spagna di candeggine e a fortiori di prodotti contenenti candeggina non conformi alle specificazioni della normativa spagnola, ma rispondenti a quelle di altri Stati membri in cui sono legalmente fabbricati e commercializzati.

Giudizio della Corte

44 Secondo una costante giurisprudenza, l'art. 28 CE vieta gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni nazionali, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui sono legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (come quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura, il confezionamento), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati (sentenza 16 gennaio 2003, causa C-14/00, Commissione/Italia, Racc. pag. I-513, punto 69, e la giurisprudenza citata).

45 Affinché la protezione della salute pubblica possa legittimare l'ostacolo constatato, deve essere accertato che i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in Stati membri diversi dal Regno di Spagna con la denominazione «detergente con candeggina» o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, rappresentano un rischio per la salute pubblica.

46 Non si può sostenere che un prodotto detergente con una percentuale di cloro attivo inferiore a 35 g/l rappresenti, in sé, un rischio maggiore rispetto a prodotti simili con una percentuale minima di cloro attivo pari a 35 g/l e che sono autorizzati a essere immessi in commercio. Infatti, poiché il cloro attivo è una sostanza pericolosa, meno un prodotto ne contiene, meno potrà nuocere alla salute delle persone.

47 Anche supponendo che una percentuale di cloro attivo pari a 35 g/l o superiore sia necessaria per taluni tipi di disinfezione, ciò non significa che qualsiasi prodotto con una percentuale di cloro attivo inferiore costituisca un pericolo per la salute pubblica. Va tuttavia riconosciuto che questi prodotti detergenti non sono adatti a essere usati per tali disinfezioni.

48 Il possibile rischio connesso a un prodotto del genere deriva piuttosto dai pericoli che possono insorgere quando un consumatore lo usa in modo improprio o per scopi diversi da quelli per i quali è stato concepito.

49 A questo proposito, occorre constatare, come sostenuto dalla Commissione, che la normativa spagnola come applicata dalle autorità nazionali, è sproporzionata rispetto all'obiettivo della protezione dei consumatori.

50 Infatti, apporre un'etichetta contenente informazioni sulla natura e sulle principali caratteristiche del prodotto, compresa la percentuale di cloro attivo, sembra del tutto sufficiente a informare i consumatori circa le qualità e la composizione di prodotti come quelli di cui trattasi nella presente causa.

51 Il governo spagnolo obietta che, in Spagna, i consumatori si aspettano che la percentuale di cloro attivo della candeggina non sia inferiore a 35 g/l. Essi sarebbero quindi indotti in errore qualora prodotti per la pulizia non rispondenti a tale aspettativa potessero essere commercializzati in Spagna.

52 Tuttavia, il fatto che i consumatori di uno Stato membro abbiano un'idea ben precisa della composizione o delle caratteristiche di un dato prodotto non può, in linea di principio, legittimare ostacoli alla libera circolazione delle merci.

53 Risulta dalla giurisprudenza della Corte che il «consumatore di riferimento» è un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto (v., per quanto riguarda i prodotti alimentari, sentenza 16 luglio 1998, causa C-210/96, Gut Springenheide e Tusky, Racc. pag. I-4657, punto 31). Tale criterio, basato sul principio di proporzionalità, si applica anche nell'ambito della commercializzazione di prodotti cosmetici quando un errore sulle caratteristiche del prodotto non può compromettere la sanità pubblica (sentenze 13 gennaio 2000, causa C-220/98, Estée Lauder, Racc. pag. I-117, punto 28, e 24 ottobre 2002, causa C-99/01, Linhart e Biffl, Racc. pag. I-9375, punto 31).

54 Orbene, il governo spagnolo non è stato in grado di dimostrare che sussistono differenze significative fra la leggibilità e l'intelligibilità delle etichette dei prodotti alimentari o cosmetici, da un lato, e dei prodotti detergenti, dall'altro, che inducano i consumatori a non valutare correttamente le caratteristiche disinfettanti di questi ultimi leggendo l'etichetta. Infatti, per quanto riguarda i prodotti disinfettanti, è essenziale che il consumatore prenda in considerazione la percentuale di cloro attivo di tali prodotti, che sia inferiore o superiore a 35 g/l.

55 Il governo spagnolo sostiene tuttavia che, nel caso della candeggina, un errore sulla concentrazione di ipoclorito di sodio può avere conseguenze dannose per la salute del consumatore poiché quest'ultimo conta su un potere disinfettante del prodotto che questo invece non possiede.

56 Pur ammettendo che ciò si verifichi nella fattispecie, il detto governo non ha dimostrato per quale motivo un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, rischi di commettere un errore del genere quando si tratta di candeggina, mentre non commetterebbe analoghi errori, altrettanto dannosi per la salute, leggendo impropriamente le informazioni figuranti sulle etichette di altri prodotti.

57 A questo proposito, la legislazione comunitaria in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi stabilisce quali sono i requisiti per l'etichettatura dei preparati pericolosi che i produttori di detergenti a base di candeggina devono rispettare per poterli commercializzare in Spagna [v., in particolare, le direttive del Consiglio 7 giugno 1988, 88/379/CE, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (GU L 187, pag. 14), e del Parlamento europeo e del Consiglio 31 maggio 1999, 1999/45/CE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi (GU L 200, pag. 1), che abroga e sostituisce la direttiva 88/379 a decorrere dal 30 luglio 2002]. L'art. 7 della direttiva 88/379 precisava quali indicazioni devono figurare sull'imballaggio in modo leggibile ed indelebile e prevedeva in che modo dev'essere indicato il nome chimico della o delle sostanze presenti nel preparato.

58 Se tali condizioni sono soddisfatte, non c'è alcun motivo di mettere in dubbio il fatto che il livello di sicurezza così fissato sia sufficiente ad assicurare una protezione adeguata ed appropriata dei consumatori.

59 Il governo spagnolo sostiene inoltre che i prodotti che sono stati legalmente fabbricati e commercializzati con la denominazione «detergente con candeggina» in altri Stati membri non sono conformi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 10 settembre 1984, 84/450/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole (GU L 250, pag. 17).

60 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, le etichette apposte sui detti prodotti non inducono in errore il consumatore circa le effettive proprietà di tali prodotti, dato che riportano l'indicazione «con candeggina». La preposizione «con» («con») indica chiaramente al consumatore che compra un prodotto composto, in particolare ma non esclusivamente, di candeggina. L'effettiva composizione del prodotto non è quindi nascosta al consumatore.

61 Occorre pertanto dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE.

Sulle spese

62 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.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Negando l'accesso al mercato spagnolo a prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «limpiador con lejía» («detergente con candeggina») o simili, quando la loro percentuale di cloro attivo è inferiore a 35 g/l, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE.**

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

Edward La Pergola Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 novembre 2003.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass V. Skouris