CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. POIARES MADURO
presentate il 30 marzo 2006 [1]

1. Una normativa nazionale che subordina lo smercio di pane congelato «bake-off» all'ottenimento della previa autorizzazione di cui alla legislazione sui panifici è compatibile con l'art. 28 CE? Questa è, in sostanza, la questione che il Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Tribunale amministrativo di primo grado di Ioannina) (Grecia) sottopone alla Corte nelle cause riunite in esame.

2. Tali domande di pronuncia pregiudiziale richiamano nuovamente l'attenzione della Corte sull'evoluzione della giurisprudenza elaborata nella sentenza Keck e Mithouard [2], in materia di libera circolazione delle merci. Tale evoluzione posa, in teoria, su solide fondamenta [3]. Tuttavia, è emerso che essa comporta, nella pratica, notevoli difficoltà di applicazione. Le cause in esame ne sono l'esempio.

1 — Lingua originale: il portoghese.

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

3 — V., al riguardo, R. Joliet, «La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence», in *Journal des tribunaux - Droit européen*, 1994, pag. 145.

I — Contesto di fatto e di diritto

3. In Grecia, l'attuale normativa sulle condizioni di installazione e di gestione di stabilimenti di panificazione e di panifici in generale trae origine dal decreto presidenziale 13 settembre 1934, n. 25.8 (FEK A' 309), che stabilisce la procedura preventiva al rilascio dell'autorizzazione all'installazione e alla gestione dei panifici e definisce le condizioni edilizie e di attrezzatura necessarie per ottenere tale autorizzazione. Tali condizioni sono disciplinante più precisamente dalla legge n. 726/1977 (FEK A' 316), che modifica ed integra la legislazione vigente sui panifici e i luoghi di vendita di pane. Al suo art. 16 essa prevede che, «per il futuro, per l'installazione di un panificio o di un luogo di vendita di pane viene richiesta un'autorizzazione preventiva di installazione rilasciata dal prefetto competente previa constatazione che ricorrono le condizioni fissate dalla presente legge». Ai termini dell'art. 65 della legge n. 2065/1992 (FEK A' 113) si intende per «panificio» qualunque «costruzione permanente, specificamente adattata e opportunamente attrezzata, indipendentemente dalla capacità, per la produzione di pane, di preparazioni di pane in generale e di alimenti a base di farina, eccetto le paste alimentari, nonché per la cottura di alimenti e altri prodotti preparati dal pubblico». Adottato sul fondamento di quest'ul-

tima disposizione, il decreto presidenziale n. 369/1992 (FEK A' 186) stabilisce la procedura e i documenti giustificativi necessari per il rilascio di autorizzazioni all'installazione e alla gestione di panifici e di luoghi di vendita di pane ed elenca nel dettaglio i criteri di confezionamento dei prodotti della panificazione.

4. Una nota del 2001 del Ministero dello Sviluppo greco comunicata ai servizi competenti precisa che il funzionamento, all'interno di locali per la vendita di pane, di forni di cottura di pane o di pasta congelati costituisce parte della panificazione. Di conseguenza, per utilizzare tali forni gli interessati devono essere muniti di un'autorizzazione ad aprire e gestire un panificio. Prendendo atto di tale nota, la Nomarchiaki Aftodioikisi Ioannínon (amministrazione prefettizia di Ioannina; in prosieguo: l'«amministrazione prefettizia») ha deciso di effettuare un'ispezione nei supermercati alimentari della Trofo Super-Markets AE e Carrefour-Marinopoulos AE. Avendo rilevato la presenza di punti vendita di pane e di impianti per la cottura di pane congelato senza l'autorizzazione alla gestione prevista dalla legge in materia di panificazione, tale amministrazione, con due decisioni del 27 novembre 2001, ha disposto la sospensione dell'attività dei forni per la panificazione istallati in tali due supermercati.

5. Il giudice del rinvio è stato investito di due ricorsi di annullamento proposti dalle due imprese interessate avverso le dette decisioni. Tali imprese sostengono, tra l'altro, che la legislazione nazionale come attuata dall'amministrazione greca equivale ad una restrizione quantitativa all'importazione, contraria al divieto di cui all'art. 28 CE. Inoltre, esse richiamano l'attenzione del giudice a quo sul fatto che alla Commissione delle Comunità europee è stata depositata una denuncia dell'Unione panellenica delle industrie del pane affinché sia dichiarato che, riservando la vendita di pane «bake-off» ai panifici, la legislazione greca crea barriere ingiustificate all'importazione e allo smercio di tale prodotto in Grecia. Va notato che la Commissione ha reagito a tale denuncia avviando un procedimento di inadempimento ex art. 226 CE, al termine del quale ha inviato, il 7 luglio 2004, un parere motivato alla Repubblica ellenica invitandola a non imporre più al processo «bake-off» le condizioni di cui alla legislazione nazionale in materia di panificazione. Tale procedimento ha portato ad adire la Corte [4].

6. Di conseguenza il Dioikitiko Protodikeio Ioanninon decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il presupposto della previa autorizzazione, menzionata nella suesposta

4 — Causa C-82/05, Commissione/Grecia, pendente dinanzi alla Corte, che ha dato luogo ad un'udienza comune con le cause in esame.

motivazione [della decisione] di rinvio, richiesta per lo smercio dei prodotti "bake-off" costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

2) In caso affermativo, se il presupposto della previa autorizzazione per la panificazione persegua semplicemente uno scopo qualitativo, e cioè stabilisca una semplice differenziazione qualitativa per quanto riguarda le caratteristiche del pane smerciato (l'odore, il sapore, il colore e l'aspetto della crosta) nonché il suo valore nutritivo [sentenza 5 novembre 2002, causa C-325/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-9977], o se persegua la protezione del consumatore e della salute pubblica contro un'eventuale alterazione della sua qualità (sentenza del Consiglio di Stato greco 3852/2002).

3) Dato che la restrizione operata riguarda indistintamente tanto i prodotti nazionali quanto i prodotti comunitari "bake-off" (si chiede) se esista un nesso con il diritto comunitario e se tale restrizione sia atta a pregiudicare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il libero smercio dei prodotti di cui sopra fra Stati membri».

II — Analisi

A — *Sussistenza di una restrizione all'importazione*

7. Con la prima e la terza questione pregiudiziale, che occorre esaminare unitamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se la necessità di ottenere un'autorizzazione preventiva prevista per gestire un panificio, cui uno Stato membro subordina lo smercio del pane congelato di tipo «bake-off», costituisca una restrizione quantitativa o una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE.

8. È del tutto possibile che nella giurisprudenza della Corte si trovino le risorse sufficienti per rispondere a tale interrogativo. Tuttavia è difficile negare che, in pratica, l'applicazione di tale giurisprudenza è fonte di incertezze. Le cause in esame forniscono una buona occasione per chiarire il quadro giurisprudenziale esistente.

1. L'approccio classico

9. In difetto di norme comuni o armonizzate in materia di produzione e di smercio del pane e degli altri prodotti della panificazione, è pacifico che «spetta agli Stati membri

adottare, ciascuno per il proprio territorio, tutte le prescrizioni relative alle caratteristiche della composizione, alla fabbricazione e allo smercio di tali prodotti, sempreché esse non si prestino ad ingenerare discriminazioni nei confronti di prodotti importati o ad ostacolare l'importazione di prodotti provenienti da altri Stati membri» [5]. Con ciò, è riconosciuta la libertà degli Stati membri in materia. Essi sono pertanto padroni di stabilire che lo smercio del pane e degli altri prodotti della panificazione siano soggetti ad una previa autorizzazione, allo scopo di verificare che siano rispettate le norme sulla panificazione e sulla tutela del consumatore. Tuttavia, tale competenza non è senza limiti. Tali limiti risultano in particolare dall'obbligo di rispettare le libertà fondamentali sancite dal Trattato CE, tra cui è annoverata la libera circolazione delle merci. Simile libertà garantisce in particolare, ai termini dell'art. 28 CE, che «[s]ono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

10. Orbene, secondo l'approccio classico è accertato che costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa qualsiasi misura degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari [6].

11. Inoltre, risulta dalla giurisprudenza «Cassis de Dijon» che, in mancanza di armonizzazione, misure che si applicano indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati da altri Stati membri possono costituire restrizioni alla libera circolazione delle merci [7]. Dal fascicolo si evince chiaramente che il requisito di autorizzazione preventiva contestato nelle fattispecie delle cause principali presenta il carattere di una misura che si applica indistintamente.

12. Tuttavia, occorre ancora domandarsi se una misura del genere rientri nella categoria delle misure nazionali relative alle caratteristiche dei prodotti o se rientri nella categoria di quelle relative alle modalità di vendita. Infatti, dopo la sentenza Keck e Mithouard, l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino «talune modalità di vendita» si sottrae al divieto sancito all'art. 28 CE, sempreché tali disposizioni «valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri» [8].

13. In tale sentenza e nella giurisprudenza che ne è seguita la Corte non ha fornito

5 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 10).

6 — Punto 11 della sentenza Keck e Mithouard, cit. in nota 2, di cui troviamo la fonte nella sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5).

7 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral (Racc. pag. 649).

8 — Punto 16 della sentenza Keck e Mithouard, cit. in nota 2.

nessuna precisa definizione della nozione di «modalità di vendita». Essa ha tuttavia stabilito, con il susseguirsi delle sue decisioni, un inventario non esaustivo dei provvedimenti che rientrano in tale categoria [9]. Essa riserva tale qualifica anche a talune normative che riguardano in particolare le condizioni e i metodi di smercio [10], nonché le circostanze di tempo e di luogo di vendita delle merci [11]. Una qualifica simile è stata invece rifiutata ad alcune normative che, pur sembrando riferirsi alle modalità di vendita, in realtà riguardano le caratteristiche dei prodotti [12]. Del pari, l'art. 28 CE osta a normative che impongono una previa autorizzazione per smerciare prodotti o esercitare un'attività economica, subordinando il rilascio di tale autorizzazione al rispetto di determinate norme che riguardano le caratteristiche dei prodotti [13].

14. L'amministrazione convenuta nelle cause principali e il governo greco sostengono che la normativa che subordina la vendita di pane e di prodotti della panificazione alla previa autorizzazione richiesta per la gestione di panifici costituisce una «modalità di vendita».

15. Secondo me, tale qualifica non è corretta. Certamente, la normativa nazionale di cui trattasi nelle cause principali si riferisce ai panifici e ad altri luoghi di vendita di pane. Tuttavia si evince dalla disanima delle sue disposizioni che essa ha lo scopo di determinare le condizioni di preparazione e di produzione cui devono rispondere tali prodotti. L'ottenimento dell'autorizzazione di gestione è soggetto alle condizioni che siano rispettati determinati processi di produzione e che siano installate le attrezzature adeguate. Infatti, nelle fattispecie di cui alle cause principali, le autorità greche intendono per l'appunto riferirsi al mancato rispetto di determinate condizioni di preparazione dei prodotti messi in vendita, quali la presenza, negli spazi interessati, di un locale di impastatura, di un deposito delle farine o di un apparecchio di setacciatura delle farine. Orbene, è incontestabile che tali condizioni fanno parte del processo di produzione e riguardano, pertanto, le caratteristiche intrinseche dei prodotti «bake-off» destinati alla vendita [14]. L'applicazione delle norme controverse ha l'effetto di impedire la vendita di pani di tipo «bake-off» in locali diversi dai panifici perché tali pani hanno come *caratteristica* quella di subire una previa cottura nel locale di vendita. Ne risulta che, nel contesto della sua applicazione alle due fattispecie di cui trattasi, la normativa controversa non può essere con-

9 — V., a titolo illustrativo, quanto stabilito al paragrafo 18 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer relative alla causa Morellato (sentenza 18 settembre 2003, causa C-416/00 Racc. pag. I-9343) o ai paragrafi 61 e segg. delle conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl relative alla causa Deutscher Apothekerverband (sentenza 11 dicembre 2003, causa C-322/01, Racc. pag. I-14887).

10 — V, ad esempio, sentenze 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-Siplec (Racc. pag. I-179, punto 22), e 28 ottobre 1999, causa C-6/98, ARD (Racc. pag. I-7599, punto 46).

11 — V., in tal senso, sentenze 2 giugno 1994, cause riunite C-401/92 e C-402/92, Tankstation 't Heukske e Boermans (Racc. pag. I-2199, punto 14), e 29 giugno 1995, causa C-391/92, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1621, punto 15).

12 — V., in tal senso, sentenze 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punto 13), e 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress (Racc. pag. I-3689, punto 11).

13 — V., ad esempio, sentenze 14 luglio 1998, causa C-389/96, Aher-Waggon (Racc. pag. I-4473, punto 18), e 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital (Racc. pag. I-607, punto 29).

14 — Nella sentenza Morellato (cit. in nota 9), punto 32, la Corte ammette in tal senso che questo tipo di prodotti ha potuto essere importato «quando il suo processo di produzione non si era ancora concluso».

siderata una «modalità di vendita» ai sensi della giurisprudenza della Corte.

16. Tale conclusione non è rimessa in discussione dai raffronti operati dall'amministrazione prefettizia e dal governo greco. La sentenza Gauchard [15], invocata da dette parti, riguardava un'autorizzazione relativa all'apertura o all'ampliamento di locali commerciali oltre una certa dimensione. In tale sentenza era presa in considerazione soltanto la configurazione di locali di smercio. Una normativa nazionale del genere non era, con ogni evidenza, tale da comportare un adattamento dei prodotti messi in vendita o da condizionare direttamente l'accesso al mercato di prodotti importati. Inoltre, nella sua sentenza, la Corte ha statuito che una simile normativa doveva in linea di principio essere esaminata unicamente alla luce del principio della libertà di stabilimento [16]. Nelle cause in esame, al contrario, l'autorizzazione di cui trattasi riguarda direttamente le condizioni di produzione dei prodotti destinati ad essere messi in vendita. L'accesso al mercato nazionale di questo tipo di prodotti di origine straniera ne è quindi direttamente interessato. Pertanto, un raffronto del genere si rivela inoperante.

17. Le stesse parti invocano la citata sentenza della Corte 29 giugno 1995, Commissione/Grecia. Tale sentenza riguardava una normativa che riservava alle farmacie la vendita di latte trasformato per lattanti. Agli occhi della Corte, tale normativa *«si limita a circoscrivere i centri di distribuzione dei prodotti in questione disciplinando la loro vendita»* [17]. Non imponendo particolari condizioni ai prodotti stessi, la Corte lo analizza come «un provvedimento nazionale di polizia generale del commercio» [18]. Nelle cause in esame, la normativa greca controversa riguarda direttamente le condizioni di preparazione e i processi di produzione dei prodotti «bake-off» destinati alla vendita. Non può quindi essere ridotta ad una normativa concernente i luoghi di vendita.

18. La sentenza CIA Security International [19], anch'essa richiamata, si limita a stabilire che la norma in base alla quale nessuno può gestire un'impresa di sicurezza senza l'autorizzazione del Ministro dell'Interno, «in quanto subordina a una condizione la possibilità per un'impresa di stabilirsi e svolgere l'attività di impresa di sicurezza», non riguarda direttamente la libera circolazione delle *merci* [20]. Essa non può servire come punto di riferimento per le cause esame.

19. Per finire, le parti suggeriscono di tracciare un parallelo tra le cause in esame e la citata sentenza Morellato, perché quest'ultima riguarda il medesimo tipo di prodotto. È vero che, con tale sentenza, la Corte ha dichiarato che l'obbligo di previo confezionamento cui lo Stato membro subordina la messa in vendita di pane

15 — Sentenza 8 dicembre 1987, causa 20/87 (Racc. pag. 4879).

16 — Tuttavia, nelle circostanze della fattispecie, la mancanza di qualsiasi elemento al di fuori dell'ambito puramente nazionale rendeva questo principio inapplicabile.

17 — Punto 20 (il corsivo è mio).

18 — Punto 17.

19 — Sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94 (Racc. pag. I-2201).

20 — Punto 58.

ottenuto ultimando, in tale Stato membro, la cottura di pane parzialmente cotto può esulare, in linea di principio, dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE. Tuttavia, tale decisione si fondava interamente su una considerazione particolare e propria a tale sentenza [21]. Infatti, il punto decisivo della soluzione adottata nella causa Morellato è il fatto che l'osservanza degli obblighi di confezionamento imposti dalla normativa italiana contestata non comportava modifiche e adattamenti del prodotto prima che fosse venduto nello Stato d'importazione [22]. Tali requisiti riguardavano solo lo smercio del pane risultante dalla cottura finale del pane precotto [23]. Gli obblighi imposti dalla normativa greca di cui trattasi riguardano invece direttamente il processo di produzione e di cottura finali del pane. Questi ultimi incidono sulla natura del prodotto messo in vendita. In tali circostanze, diventa difficile vedere in che modo una normativa che prevede siffatti obblighi possa esulare dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE. La soluzione fornita nella sentenza Morellato non è quindi trasferibile alle cause in esame. È vero che tale sentenza può essere utile in un contesto simile, ma solo perché testimonia la difficoltà di mettere in atto, in determinati casi, la distinzione operata dalla giurisprudenza Keck e Mithouard [24].

20. Da tale analisi risulta che tutti i confronti invocati devono essere giudicati inoperanti. La normativa controversa appartiene, nelle circostanze delle fattispecie di cui trattasi nelle cause principali, alla categoria dei provvedimenti nazionali attinenti alle caratteristiche dei prodotti. Comunque, il provvedimento interessato, pur ammettendo che sia una «modalità di vendita», non soddisfa i presupposti stabiliti dalla giurisprudenza per poter esulare dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE. Infatti, è evidente che esso non incide allo stesso modo, sotto il profilo giuridico e sostanziale, sullo smercio dei prodotti nazionali e su quello dei prodotti provenienti da altri Stati membri.

21. Il pane di tipo «bake-off» ha la caratteristica di avere già superato determinate tappe di panificazione del pane, quali l'impastatura e la prima cottura. Ciò premesso, assoggettarlo ad obblighi di produzione identici a quelli imposti per il pane fresco ha l'evidente conseguenza di comportare inutili costi tali da rendere la vendita più onerosa e dunque più difficile. Inoltre, tali costi penalizzano particolarmente i prodotti congelati che, per loro natura, sono destinati a essere conservati e trasportati, in particolare in provenienza da altri Stati membri [25]. Mi sembra quindi chiaro che la normativa in questione è, di fatto, discriminatoria nei confronti dei prodotti importati e costituisce, per questo, un ostacolo agli scambi intracomunitari.

21 — V. nota 11 delle conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed relative alla causa Schwarz (sentenza 24 novembre 2005, causa C-366/04, Racc. pag. I-10139), che adotta un'interpretazione simile.

22 — Punti 34 e 35.

23 — Ibidem, punto 36.

24 — V. punti 24 e segg. delle presenti conclusioni.

25 — V., in senso analogo, paragrafo 20 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer relative alla causa Morellato, cit. in nota 9.

22. Per attenuare il rigore di una tale conclusione, il governo greco insinua, in ultima analisi, che, di fatto, l'autorizzazione non è accordata alle stesse condizioni a seconda della natura dei luoghi di vendita interessati. Una simile linea difensiva non è accettabile. Quand'anche si ammetta che una pratica del genere sia seguita, ma non ci sono elementi per dimostrarlo, va evidenziato che essa non si basa su alcun fondamento chiaro. Orbene, il principio della certezza del diritto tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario implica che la situazione giuridica derivante dalla normativa nazionale sia sufficientemente chiara e precisa da consentire agli operatori interessati di conoscere la portata dei loro diritti e dei loro obblighi [26]. Lungi dal soddisfare tale principio, la pratica affermata non può essere considerata un motivo di giustificazione della normativa controversa.

23. Ciò premesso, occorre risolvere la prima e la terza questione nel senso che una normativa nazionale analoga a quella controversa nelle fattispecie delle cause principali, che subordina lo smercio dei prodotti di tipo «bake-off» ad una previa autorizzazione rilasciata dopo verifica dei requisiti imposti per l'esercizio di un panificio costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

26 — Sentenza 2 giugno 2005, causa C-136/03, Dörr e Ünal (Racc. pag. I-4759, punto 52).

2. Le difficoltà legate all'applicazione della sentenza Keck e Mithouard

24. L'analisi fin qui condotta ha seguito l'approccio definito dalla Corte nella detta sentenza Keck e Mithouard. Tuttavia, l'applicazione di tale approccio suscita quasi inevitabilmente dei dubbi quanto alla qualifica del provvedimento nazionale contestato. Essa ha inoltre dato luogo all'elaborazione in materia di una giurisprudenza complessa e flessibile. Ritengo che adesso sarebbe utile valutare tale approccio alla luce della giurisprudenza successiva. Questa analisi potrebbe inoltre permettere di definire un approccio armonizzato alle restrizioni alle libertà di circolazione.

25. Ci terrei tuttavia a precisare che non si tratta in nessun modo di rimettere in questione l'evoluzione della giurisprudenza elaborata nella sentenza Keck e Mithouard. La mia intenzione è soltanto quella di chiarire i diversi criteri di restrizione alla libertà di circolazione e di trarre un orientamento generale comune, in modo da favorire un approccio più semplice e più certo in merito a tali questioni.

26. Ricordiamo innanzitutto che, a seguito della detta sentenza Keck e Mithouard, la Corte ha dovuto apportare qualche sfumatura alla semplicità della distinzione stabilita in tale sentenza.

27. Accade, così, che talune norme che sembrano appartenere alla categoria delle modalità di vendita siano trattate come norme relative ai prodotti. Questo è il caso in particolare delle norme relative alla pubblicità qualora risulti che esse influiscono sui requisiti cui devono rispondere le merci. Così, nella citata sentenza Mars, la Corte ha deciso che, «[a]ncorché indistintamente applicabile a tutti i prodotti, un divieto come quello di cui nella causa principale, riguardante l'immissione in commercio in uno Stato membro di prodotti recanti le stesse indicazioni pubblicitarie legalmente utilizzate in altri Stati membri, è atto a costituire ostacolo agli scambi intracomunitari» [27]. Il motivo è che una misura del genere può «costringere l'importatore a dare ai propri prodotti una presentazione diversa a seconda dei luoghi in cui questi devono essere posti in commercio e, conseguentemente, a dover far fronte a maggiori spese di confezionamento e di pubblicità» [28].

28. Viceversa è accaduto che norme riguardanti il confezionamento dei prodotti, classificate a priori dalla sentenza Keck e Mithouard fra le norme relative ai prodotti, siano state qualificate, in seguito ad un'analisi del caso specifico, come «modalità di vendita». Lo testimonia la citata sentenza Morellato, in cui la Corte ha statuito che, «[c]iò premesso, poiché un obbligo di previo confezionamento riguarda solo la messa in commercio del pane risultante dalla cottura finale del pane precotto, esso può esulare, in linea di principio, dall'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato, a condizione che non costituisca, in realtà, una discriminazione nei confronti dei prodotti importati» [29]. Essa si è fondata, parrebbe, sul fatto che l'obbligo di confezionamento e quindi di adattamento del prodotto era imposto solo nella fase finale dello smercio del prodotto, sicché non era in questione l'accesso stesso del prodotto importato al mercato nazionale [30].

29. Infine può accadere che la Corte si discosti dall'alternativa individuata dalla sentenza Keck e Mithouard per svolgere un'analisi fondata unicamente sugli effetti restrittivi della normativa contestata. Così è stato giudicato a proposito della normativa francese che obbligava gli operatori economici importatori di materiali seminali provenienti da un altro Stato a consegnarli presso un centro titolare di una concessione esclusiva [31]. Un altro esempio di ciò è fornito dalla sentenza sul regime svedese di autorizzazione relativo all'importazione e allo smercio di bevande alcoliche [32].

30. Simili soluzioni testimoniano il pragmatismo dimostrato dalla Corte in questo settore. La giurisprudenza ha saputo adat-

27 — Punto 13 della sentenza Mars, cit. in nota 12.

28 — Ibidem, punto 13.

29 — Punto 36.

30 — In tal senso, altresì, paragrafo 77 delle conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl relative alla causa Deutscher Apothekerverband, cit. in nota 9.

31 — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Racc. pag. I-5077, punto 29).

32 — Sentenza 23 ottobre 1997, causa C-189/95, Franzén (Racc. pag. I-5909, punto 71).

tarsi alle circostanze di ciascun caso di specie e alle realtà economiche incontrate. Tuttavia, tali soluzioni rivelano anche i tre inconvenienti principali contro cui si scontra l'approccio elaborato nella sentenza Keck e Mithouard.

31. In primo luogo, anche se è stata adottata per chiarire la natura del divieto posto dal principio di libera circolazione delle merci, la distinzione effettuata da tale sentenza si è rivelata, nei fatti, fonte di incertezze tanto per gli operatori economici quanto per le istituzioni della Comunità europea e per gli Stati membri. In certi casi è difficile separare ciò che rientra nelle modalità di vendita da ciò che rientra nelle normative che si riferiscono alle caratteristiche dei prodotti, tanto l'esistenza di una restrizione agli scambi dipende dalle modalità di applicazione di una normativa e dai suoi effetti concreti [33]. In altri casi, si rivela impossibile classificare una misura nell'una o nell'altra di tali categorie, perché la varietà delle normative che possono essere messe in discussione mal si presta ad un quadro così restrittivo [34].

32. In secondo luogo, pur avendo l'obiettivo di facilitare l'applicazione del principio di libera circolazione delle merci, l'attuazione di tale giurisprudenza è apparsa assai complessa. Tale complessità si traduce in particolare nella propensione della Corte a rimettere al giudice nazionale l'onere di determinare la natura e la portata della normativa controversa [35]. Un onere simile può risultare molto gravoso per un giudice che ha chiesto assistenza alla Corte per risolvere una causa.

33. In terzo luogo, è risultato che la giurisprudenza Keck e Mithouard non è facilmente trasferibile ai settori delle altre libertà di circolazione. Difatti, la Corte non ha mai riconosciuto la qualifica di «modalità di vendita» nella sua giurisprudenza relativa alle altre libertà. Essa si limita, in questo caso, a considerare in generale come restrizioni alla libertà di circolazione «tutte le misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tale libertà» [36]. Tale differenza d'approccio solleva un problema di coerenza giurisprudenziale. Questo problema appare ancor più rilevante in quanto numerose misure nazionali sottoposte all'esame della Corte sotto il profilo della libera circolazione delle merci possono benissimo essere qualificate anche come restrizioni alle altre libertà di circolazione [37].

33 — V., in tal senso, paragrafo 38 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs relative alla causa Leclerc-Siplec, cit. in nota 10. V. anche S. Waetherill, «After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification», in *Common Market Law Review*, 1996, pag. 885.

34 — V., in tal senso, F. Picod, «La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges», in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, pag. 169.

35 — Significative a questo proposito, per esempio, le sentenze 9 luglio 1997, cause riunite da C-34/95 a C-36/95, De Agostini e TV Shop (Racc. pag. I-3843); Morellato, cit. in nota 9, e 26 maggio 2005, causa C-20/03, Burmanjer e a. (Racc. pag. I-4133).

36 — V., da ultimo, sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France (Racc. pag. I-8961, punto 11), formulazione che trae origine dalla sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37).

37 — V., a questo proposito, sentenze 20 giugno 1996, cause riunite da C-418/93 a C-421/93, da C-460/93 a C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Semeraro Casa Uno e a. (Racc. pag. I-2975), nonché sentenze 20 aprile 1998, causa C-120/95, Decker (Racc. pag. I-1831), e causa C-158/96, Kholl (Racc. pag. I-1931), con conclusioni uniche dell'avvocato generale Tesauro.

34. Risulta da quanto precede che la giurisprudenza Keck e Mithouard, concepita per limitare il numero di ricorsi e contenere gli eccessi cui ha dato luogo l'applicazione del principio di libera circolazione delle merci, finisce per moltiplicare le domande relative agli esatti contorni del detto principio.

35. Occorre tuttavia abbandonare questa giurisprudenza? Non lo credo. Bisogna però precisarla alla luce in particolare della giurisprudenza elaborata negli altri settori delle libertà di circolazione.

36. Nel merito, la questione essenziale è stata posta dall'avvocato generale Tesauro nell'incipit delle sue conclusioni relative alla causa Hünermund e a. [38]:

«L'art. 30 del Trattato CEE è una norma di liberalizzazione degli scambi intracomunitari ovvero una norma destinata più in generale a promuovere il libero esercizio dell'attività commerciale nei singoli Stati membri?».

37. A tale riguardo, la Corte ha ben ricordato, nella sua citata sentenza Keck e Mithouard, che l'art. 28 CE non era un fondamento adeguato per le azioni degli operatori economici che desiderano «contestare qualsiasi normativa che, pur non riguardando i prodotti provenienti da altri Stati membri, produca l'effetto di limitare la loro libertà commerciale» [39]. I cittadini comunitari non possono far derivare da tale disposizione un diritto assoluto alla libertà economica o commerciale. Infatti, le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci hanno lo scopo di garantire l'apertura dei mercati nazionali, offrendo ai produttori e ai consumatori la possibilità di beneficiare pienamente di un mercato interno comunitario, non di favorire una deregolamentazione generalizzata delle economie nazionali.

38. È certamente vero che l'apertura dei mercati nazionali imposta dalle disposizioni comunitarie in materia di libertà di circolazione può avere, in certi casi, anche un effetto di liberalizzazione delle economie nazionali. Questo perché spesso è difficile distinguere tra una misura che mira a tutelare le operazioni nazionali dalla concorrenza esterna e una misura che tutela determinati operatori stabiliti nel mercato nazionale da qualsiasi potenziale concorrenza in tale mercato. Così, un provvedimento di uno Stato che tutela determinati operatori nazionali da una concorrenza interna li protegge spesso anche dalla concorrenza esterna. Ciò spiega il motivo per cui talune misure giudicate pregiudizievoli della libertà di attività economica in un mercato nazionale possono essere considerate anche restrittive dell'accesso degli operatori esterni a tale mercato. Questo è il caso

38 — Sentenza 15 dicembre 1993, causa C-292/92 (Racc. pag. I-6787).

39 — Punto 14. Nello stesso senso, v. paragrafi 31 e 32 delle conclusioni dell'avvocato generale Fennelly relative alla causa Graf (sentenza 27 gennaio 2000, causa C-190/98, Racc. pag. I-493).

di misure che, senza creare discriminazioni nei confronti di prodotti, di servizi, di imprese o di lavoratori provenienti da altri Stati membri, tutelano lo «statu quo» nel mercato nazionale e, per questo motivo, rendono più difficile l'accesso di nuovi operatori economici a tale mercato. Poiché gli obiettivi del mercato interno impongono non soltanto di combattere le discriminazioni in base alla nazionalità, ma anche di aprire i mercati nazionali a nuovi prodotti, servizi od operatori economici, è evidente che la loro applicazione può risultare in un certo effetto di liberalizzazione delle economie nazionali.

39. Resta il fatto che, nell'ambito della realizzazione di un mercato interno, l'obiettivo fondamentale del principio di libera circolazione delle merci è quello di garantire che i produttori siano messi in grado di beneficiare, effettivamente, del diritto di esercitare la loro attività a livello transnazionale, e che i consumatori siano messi in grado di accedere, praticamente, alle produzioni provenienti da altri Stati membri alle stesse condizioni delle produzioni nazionali. Era questa l'intenzione dei redattori del Trattato, e questa è stata la dottrina della Corte che l'ha messa in atto.

40. Tuttavia, mi sembra che non sia né soddisfacente né fedele all'evoluzione della giurisprudenza ridurre la libera circolazione ad una semplice norma di promozione del commercio tra gli Stati membri. Occorre iscrivere le libertà di circolazione nel più ampio quadro degli obiettivi del mercato interno e della cittadinanza europea. Adesso, le libertà di circolazione vanno intese come una delle componenti essenziali dello «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» [40]. Esse rappresentano la dimensione transnazionale dello status economico e sociale conferito ai cittadini europei. Ebbene, la protezione di un siffatto status impone di andare oltre alla garanzia di non subire alcuna discriminazione in base alla nazionalità. Essa comporta che gli Stati membri tengano conto dell'effetto che le misure da essi adottate producono sulla situazione di tutti i cittadini dell'Unione europea che desiderano far valere i loro diritti alla libertà di circolazione. Ciò richiede, come ricordato dalla Corte nella sua citata sentenza Deutscher Apothekerverband, di porsi su un piano più ampio di quello dell'ambito strettamente nazionale [41].

41. Ciò premesso, è chiaro che il compito della Corte non consiste nel contestare sistematicamente gli orientamenti di politica economica degli Stati membri. Ad essa compete piuttosto di verificare che tali Stati non adottino provvedimenti che, in realtà, finiscano per *trattare le situazioni transnazionali in modo meno favorevole rispetto alle situazioni puramente interne* [42].

40 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punto 31).

41 — Punti 73 e 74.

42 — V., in tal senso, paragrafi 37-40 delle mie conclusioni relative alla causa Marks & Spencer (sentenza 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Racc. pag. I-10837) nonché paragrafi 55 e 56 delle mie conclusioni 1° febbraio 2006 relative alle cause Cipolla nonché Macrino e Capodarte (causa C-94/04 e causa C-202/04), pendenti dinanzi alla Corte.

42. Perché un siffatto controllo sia efficace, è necessario fondarsi su criteri concreti. Dalla giurisprudenza resa in materia si possono evincere tre criteri principali.

43. In primo luogo, la Corte riconosce, a tale titolo, che è vietata qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, in base alla nazionalità. È ad esempio evidente che un programma di campagna pubblicitaria che promuove l'acquisto di prodotti nazionali a discapito degli scambi intracomunitari costituisce una violazione delle norme del Trattato [43].

44. In secondo luogo, è pacifico che il fatto di imporre costi supplementari alle merci in circolazione nella Comunità o agli operatori che esercitano un'attività transnazionale crea un ostacolo agli scambi, che deve essere debitamente giustificato. Tuttavia, a questo riguardo, preciso che non tutte le imposizioni di costi supplementari sono condannabili. Taluni costi possono derivare da una semplice divergenza tra la legislazione dello Stato membro in cui la merce è prodotta e quella dello Stato membro in cui è venduta. Costi del genere, che sono originati dalle differenze legislative tra gli Stati membri, non possono essere qualificati come restrizioni alla libertà di circolazione. Per essere qualificato come restrizioni agli scambi, è necessario che il costo supplementare imposto risulti dal fatto che le norme nazionali non hanno tenuto conto della situazione particolare dei prodotti importati e, segnatamente, del fatto che tali prodotti hanno già dovuto conformarsi alle norme del loro Stato di origine. Le norme relative alle caratteristiche dei prodotti rientrano facilmente in tale categoria. Pertanto, a mio avviso, se la Corte ha escluso le norme relative alle modalità di vendita dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE, lo ha fatto perché, in generale, tali norme non impongono costi del genere. Così è avvenuto nel caso delle norme relative alla rivendita sottocosto, esaminate nella sentenza Keck e Mithouard, o delle norme relative al divieto di aprire esercizi commerciali la domenica. Non è però escluso che norme relative alle modalità di vendita siano adottate senza tener conto della situazione particolare dei prodotti importati. In tal caso, è legittimo assoggettarle all'art. 28 CE. È stato così giudicato contrario a tale articolo un regime che riserva l'importazione di bevande alcoliche ad operatori titolari di un'autorizzazione particolare, perché esso aveva l'effetto di sottoporre le bevande importate in provenienza da altri Stati membri a costi supplementari [44].

45. In terzo luogo, qualsiasi misura tale da ostacolare maggiormente l'accesso al mercato e l'immissione in commercio dei

43 — Sentenza 24 novembre 1982, causa 249/81, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 4005).

44 — Sentenza Franzén (cit. in nota 32), punto 71. V. anche, da ultimo, sentenza Schwarz (cit. in nota 21), punto 29.

prodotti provenienti da altri Stati membri è considerata una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 28 CE. Orbene, una misura ostacola l'accesso al mercato nazionale quando protegge le posizioni acquisite da determinati operatori economici nel mercato nazionale [45] o quando rende gli scambi intracomunitari più difficili degli scambi interni al mercato nazionale [46]. A titolo d'esempio, nella citata causa Deutscher Apothekerverband, la Corte ha qualificato come misura di effetto equivalente un divieto di vendita per corrispondenza di medicinali con la motivazione che avrebbe potuto essere tale da ostacolare maggiormente l'accesso al mercato dei prodotti provenienti da altri Stati membri rispetto a quello dei prodotti nazionali [47].

46. Da tale giurisprudenza emerge, mi sembra, una linea coerente. Come applicati dalla Corte, questi tre criteri servono, nella sostanza, a ricercare *le discriminazioni commesse contro l'esercizio della libertà di circolazione.*

47. È vero che le normative concernenti le modalità di vendita si classificano, a priori, tra i provvedimenti che non svantaggiano specificamente l'accesso e la circolazione dei prodotti provenienti dagli altri Stati membri. Tuttavia, come mostra la giurisprudenza elaborata dalla Corte a seguito della sentenza Keck e Mithouard, non ci si può accontentare al riguardo di presunzioni fondate sulla natura di tali normative. Per sapere se l'art. 28 CE deve essere applicato a misure di questo tipo, occorre sottoporle alla prova dei criteri enunciati. Tali criteri, purché siano applicabili alla luce dell'obiettivo della lotta alle discriminazioni che pregiudicano le situazioni transnazionali, mi appaiono al tempo stesso necessari e sufficienti per decidere, in ciascun caso e per qualunque tipo di norma, se sussista un ostacolo agli scambi.

48. Ad una legittima domanda sul senso e sulla portata delle norme relative alla libera circolazione delle merci, la Corte ha scelto, nella sentenza Keck e Mithouard, di fornire una risposta apparentemente formale limitando l'ambito di applicazione delle dette norme a taluni tipi di normative in funzione del loro scopo. Si propone di comprendere tale sentenza alla luce della giurisprudenza successiva fondata sull'applicazione di determinati criteri sostanziali. Tale risposta non è certo destinata ad eliminare tutte le difficoltà di valutazione cui la Corte può essere confrontata in ciascun caso concreto, ma avrebbe almeno il vantaggio di chiarire il metodo da seguire.

45 — V., ad esempio, sentenza CaixaBank France (cit. in nota 36), punto 13.

46 — V., ad esempio, in materia di libera prestazione di servizi, sentenze 26 giugno 2001, causa C-70/99, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4845, punti 25-27), e 6 febbraio 2003, causa C-92/01, Stylianakis (Racc. pag. I-1291, punto 26).

47 — Punto 74 della sentenza Deutscher Apothekerverband, cit. in nota 9.

49. Seguire un orientamento del genere permetterebbe di unificare la procedura della Corte in tutte le cause relative all'applicazione dell'art. 28 CE.

50. Inoltre, tale orientamento permetterebbe di armonizzare la giurisprudenza relativa alle libertà di circolazione. Probabilmente, come è stato ricordato, la distinzione effettuata dalla sentenza Keck e Mithouard è difficilmente trasferibile nell'ambito delle altre libertà di circolazione [48]. Nondimeno, le considerazioni che hanno presieduto all'adozione di tale giurisprudenza, quelle, vi si ritrovano. In tutti questi settori risulta necessario definire i limiti all'applicazione dei principi di libera circolazione e inquadrare meglio il controllo della Corte [49].

51. Aggiungo che una simile armonizzazione dei regimi di libera circolazione mi sembra imporsi alla luce degli obblighi di una effettiva cittadinanza dell'Unione [50]. Sarebbe auspicabile che lo stesso regime sia applicato a tutti i cittadini dell'Unione che desiderano fare uso della loro libertà di circolare o di far circolare servizi, prodotti o capitali nonché della loro libertà di soggiornare o di stabilire la sede delle loro attività nel territorio della Comunità. Quindi, qualsiasi provvedimento idoneo a pregiudicare o a rendere meno attraente l'esercizio di tali libertà fondamentali dovrebbe essere giudicato contrario al Trattato [51]. Non si tratta di garantire che l'esercizio di tali libertà sia del tutto neutro, potendo essere più o meno vantaggioso per i cittadini europei. Si tratta di assicurare però che gli Stati membri tengano conto di quanto le norme che adottano possano pregiudicare la situazione dei cittadini degli altri Stati membri e rendere loro più difficile il pieno godimento delle libertà di circolazione.

52. Se, adesso, applichiamo questo nuovo orientamento ai casi di specie, l'analisi ne risulta semplificata. In quanto misura indistintamente applicabile, la normativa greca supera, prima facie, la prova del divieto di

48 — V., in tal senso, paragrafo 18 delle conclusioni dell'avvocato generale Fennelly relative alla causa Graf in materia di libera circolazione dei lavoratori, cit. in nota 39, che contiene l'argomento secondo il quale: «[l]e persone non sono merci e il trasferimento all'estero a fini di lavoro o di stabilimento, compresi i relativi atti preparatori, non è suscettibile di una così netta divisione tra fase di produzione (di massa) e fase di commercializzazione». V. anche, in materia di libera prestazione di servizi, sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments (Racc. pag. I-1141) nonché De Agostini e TV-Shop, cit. in nota 35.

49 — Ne è testimone, da ultimo, in materia di libera prestazione di servizi, la sentenza 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, Mobistar e Belgacom Mobile (Racc. pag. I-7723, punto 31).

50 — V. sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R. (Racc. pag. I-7091).

51 — In materia di libera circolazione delle persone la Corte ha già avuto modo di confrontare il principio della libera circolazione dei lavoratori con quello della libertà di circolazione riconosciuta a ogni cittadino dell'Unione. V., in tal senso, sentenza 23 novembre 2000, causa C-135/99, Elsen (Racc. pag. I-10409, punto 33). Per una formulazione simile comune all'insieme delle libertà di circolazione, v. sentenza Gebhard, cit. in nota 36.

discriminazione in base alla nazionalità. Tuttavia, come dimostrato al paragrafo 21 delle presenti conclusioni, tale misura ha chiaramente l'effetto di determinare costi supplementari inutili per quanto riguarda lo smercio del pane congelato proveniente da altri Stati membri. Non passa quindi la prova del secondo criterio. Di conseguenza spetta allo Stato membro interessato giustificare la misura adottata.

B — *La ricerca di una giustificazione*

53. Con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio intende appurare se, ammettendo che la misura in questione costituisca una restrizione in linea di principio vietata dal Trattato, essa possa nondimeno essere motivata da ragioni legittime. Infatti, per giurisprudenza costante, un ostacolo risultante da una normativa nazionale indistintamente applicabile non è in contrasto con il diritto comunitario qualora possa essere giustificata da una delle ragioni d'interesse generale elencate nell'art. 30 CE, o da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte [52]. Nelle cause in esame vengono addotte tre specie di giustificazione, che si riferiscono rispettivamente alla qualità dei prodotti, alla tutela della salute pubblica e alla protezione dei consumatori.

1. Sulla giustificazione legata alla qualità dei prodotti

54. È senza dubbio incontestabile che la protezione delle caratteristiche nutrizionali e organolettiche dei prodotti alimentari costituisce un obiettivo riconosciuto e perseguito dal diritto comunitario [53]. Tuttavia, ciò non può giustificare né un'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE né una deroga al divieto di cui a tale disposizione.

55. Da un lato, infatti, la Corte ha già giudicato, in una sentenza citata dal giudice a quo, che il fatto che una normativa nazionale controversa persegua una politica di qualità non può escluderla dall'ambito d'applicazione dell'art. 28 CE [54]. Dall'altro, non si evince dall'analisi della giurisprudenza della Corte che la protezione della qualità dei

52 — V., da ultimo, sentenza Schwarz (cit. in nota 21), punto 30.

53 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208, pag. 1), nonché regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2082, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208, pag. 9).

54 — Sentenza Commissione/Germania, cit. (punto 25).

prodotti possa essere rilevante in quanto tale come esigenza imperativa o obiettivo d'interesse generale che giustifica un ostacolo agli scambi intracomunitari. Pertanto, una preoccupazione simile può essere presa in considerazione solo assieme ad altre esigenze la cui natura imperativa è stata espressamente riconosciuta, come la tutela della salute e la difesa dei consumatori.

2. Sulla giustificazione fondata sulla salute pubblica

56. Tra i motivi giustificativi enunciati all'art. 30 CE figura la protezione della salute delle persone [55].

57. Occorre ricordare, però, che qualsiasi deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle merci deve essere interpretata restrittivamente [56]. Ciò premesso, spetta alle autorità nazionali dimostrare, da un lato, che la loro normativa è necessaria per conseguire l'obiettivo di salute pubblica e, dall'altro, che la detta normativa è proporzionata rispetto a tale obiettivo [57].

58. Orbene, si deve necessariamente constatare che le autorità greche non hanno fornito alcun elemento preciso tale da provare che i requisiti imposti sono necessari per una protezione effettiva della salute pubblica. Al riguardo, le loro osservazioni scritte si limitano ad affermare, in modo del tutto generale, che «il fatto che le norme igieniche siano state rispettate durante la prima fase di produzione del pane semilavorato non dispensa l'azienda incaricata dell'ultima fase di produzione dal rispettare norme analoghe», dal momento che «il pane e prodotti paragonabili sono sensibili all'alterazione e possono essere contaminati, in particolare da insetti, da muffe, da lieviti, da batteri e da virus».

59. Comunque, pur ammettendo la necessità di imporre requisiti di questo tipo, risulta chiaramente sproporzionato applicare a tali prodotti la stessa procedura di autorizzazione e, pertanto, gli stessi requisiti di produzione dei prodotti di pane fresco. Infatti, le stesse autorità greche hanno riconosciuto, nelle loro osservazioni, che nei confronti di tali prodotti alcuni dei requisiti imposti erano superflui e sproporzionati. Tale è il caso in particolare «dell'obbligo di avere un locale riservato all'impa-

55 — Sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (Racc. pag. I-4151, punto 11).

56 — Sentenza 19 marzo 1991, causa C-205/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1361, punto 9).

57 — Sentenza 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1559, punto 22).

statura, un deposito per farine e la toilette», in quanto «tali locali non [riguardano] i prodotti di tipo "bake-off"».

60. Del resto, lungi dal giustificare l'esistenza della normativa greca, le normative straniere richiamate dalle dette autorità attestano soltanto l'esistenza di procedure specifiche, adattate ai prodotti congelati. Di conseguenza, sebbene sembri legittimo adottare una normativa che richieda un'autorizzazione per lo smercio dei prodotti di pane di tipo «bake-off», sarebbe opportuno prevedere una procedura e condizioni *adattate* alla specificità di tali prodotti e i cui effetti restrittivi non vadano oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito [58].

3. Sulla giustificazione relativa alla tutela dei consumatori

61. È pacifico che la tutela dei consumatori costituisce un'esigenza imperativa atta a giustificare, in determinate circostanze, un ostacolo agli scambi commerciali nella Comunità [59].

62. Tuttavia, nelle cause in esame, le autorità greche non forniscono alcuna precisazione idonea ad alimentare una giustificazione di quest'ordine, che sia distinta dai motivi di salute pubblica. Se si tratta di permettere al consumatore di identificare correttamente la natura del prodotto e di consentirgli di evitare confusioni, è evidente che tale obiettivo potrebbe essere conseguito con mezzi meno restrittivi dei requisiti imposti, per esempio con strumenti informativi e di etichettatura adeguati [60].

63. Dall'insieme dell'analisi qui esposta deriva che le autorità greche non hanno dimostrato che la normativa di cui trattasi è giustificata alla luce del diritto comunitario. Ciò premesso, occorre risolvere la seconda questione nel senso che il requisito di un'autorizzazione preventiva imposto per la vendita dei prodotti «bake-off» identico a quello richiesto per l'esercizio di un panificio non può essere considerato giustificato da uno scopo puramente qualitativo o da ragioni di tutela dei consumatori e di salute pubblica. Del resto, il governo greco ha riconosciuto, all'udienza comune delle cause in esame e della causa Commissione/Grecia [61], che, nel caso di specie, la Repubblica ellenica ha mancato ai suoi obblighi comunitari.

58 — V., per analogia, sentenza 26 maggio 2005, causa C-212/03, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4213, punto 45).

59 — Sentenza Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (cit. in nota 7), punto 8.

60 — V., ad esempio, sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau (Racc. pag. 3961, punto 17).

61 — Causa C-82/05.

III — Conclusione

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali ad essa presentate dal Dioikitiko Protodikeio Ioanninon nelle cause in esame dichiarando che:

«1) La normativa di uno Stato membro che subordina lo smercio dei prodotti di tipo "bake-off" all'ottenimento di un'autorizzazione preventiva normalmente richiesta per l'esercizio dell'attività di panificazione costituisce una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE.

2) Una normativa del genere non può essere considerata giustificata, ai sensi dell'art. 30 CE o di una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte, dagli obiettivi della qualità dei prodotti, della salute pubblica o della tutela dei consumatori».