

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 21 SETTEMBRE 1982 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Gli antefatti del presente procedimento pregiudiziale, che verte sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE, si possono riassumere come segue:

La ditta tedesca Walter Rau Lebensmittelwerke, Hilter, — attrice nella causa principale — si impegnava mediante conferma 23 giugno 1980, nei confronti della ditta belga P.v.b.A. De Smedt, Zemst — convenuta nella causa principale — a fornire kg 15 000 di margarina vegetale Deli in confezioni a tronco di cono da g 500, al prezzo di DM 290/100 kg.

Poiché al momento della conclusione del contratto secondo la legge belga tale margarina poteva essere messa in commercio solo in confezioni di forma cubica, la venditrice garantiva contrattualmente che la margarina da essa fornita poteva essere messa in commercio in forza delle disposizioni del Trattato CEE sulla libera circolazione delle merci e della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Era stato inoltre pattuito che la merce sarebbe stata ritirata e pagata solo se ne era consentita la vendita nel Belgio anche in confezioni a tronco di cono.

Successivamente alla conclusione del contratto la normativa belga veniva sostituita dall'art. 8 del regio decreto 2 otto-

bre 1980, concernente la produzione e lo smercio della margarina e dei grassi alimentari, il quale dispone:

«È vietato mettere in vendita al minuto margarina e grassi alimentari composti non perfettamente liquidi a 20 °C se il prodotto o l'imballo esterno del singolo pezzo non è di forma cubica. La presente disposizione non si applica ai prodotti con peso inferiore a g 50 o superiore a kg 2».

Poiché il competente ministero belga aveva confermato, a domanda dell'acquirente, che nel Belgio era vietata la vendita di margarina in imballi a tronco di cono, essa recedeva dal contratto. La venditrice adiva quindi il Landgericht di Amburgo chiedendo l'adempimento del contratto.

La V Sezione civile del Landgericht di Amburgo, con ordinanza 16 settembre 1981, sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se costituisca una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata ai sensi dell'art. 30 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, il divieto, come quello stabilito nell'art. 8 del regio decreto belga 2 ottobre 1980 relativo alla produzione e alla messa in vendita di margarina e di grassi alimentari, di mettere in commercio margarina o grassi alimentari, se il prodotto o la confezione esterna dei singoli pezzi non ha forma cubica e ciò abbia come conseguenza il fatto che la margarina, confezionata in un altro Stato membro in

1 — Traduzione dal tedesco.

conformità alle relative disposizioni nazionali e quindi in forma diversa, dev'essere appositamente confezionata in forma cubica per l'importazione nel Regno del Belgio».

Ecco il mio parere in proposito.

I — Sulla ricevibilità della domanda di pronunzia pregiudiziale

Il Governo belga, il quale ha presentato osservazioni, sostiene che la domanda è irricevibile, tenuto conto della sentenza della Corte nella causa Foglia c/ Novello (I) ¹, poiché la causa principale non è una vera lite. A favore del carattere fittizio della causa milita, a suo parere, soprattutto il fatto che a carico della convenuta nella causa principale e del suo amministratore è pendente un giudizio penale nel quale essi sono accusati di aver trasgredito, con la vendita dei prodotti dell'attrice della causa principale, le disposizioni belghe sulla confezione della margarina.

Pur non volendo escludere completamente questo sospetto — fra l'altro la Commissione, anche su sollecitazione dell'attrice nella causa principale, aveva iniziato un procedimento per trasgressione del Trattato a causa della originaria normativa belga sulle confezioni, procedimento al quale ha poi rinunciato in seguito alla modifica delle relative dispo-

sizioni — sono tuttavia del parere, d'accordo con la Commissione e con l'attrice nella causa principale, che la causa pendente dinanzi al giudice a quo differisce notevolmente dalla causa Foglia c/ Novello (I) ¹. La peculiarità di quella causa consisteva, come tutti sanno, nel fatto che le parti di quel procedimento principale desideravano, a parere della Corte, solo ottenere la condanna delle norme di un altro Stato membro mediante una causa dinanzi ad un giudice nazionale, causa condotta da due parti private che erano *d'accordo* sul risultato perseguito e che avevano inserito nel loro contratto una clausola che doveva indurre il giudice nazionale a *pronunciarsi* sulla questione. A causa del carattere artificioso del disegno descritto, la Corte si è dichiarata incompetente a risolvere le questioni sottoposte.

Su nuovo rinvio dello stesso giudice nazionale, veniva poi chiarito nella causa Foglia c/ Novello (II) ² che l'art. 177 non affida alla Corte il compito di esprimere *pareri su questioni generali od ipotetiche*, ma che essa, in forza di detta disposizione, deve solo dare un contributo all'amministrazione della giustizia negli Stati membri. Di conseguenza la Corte non è competente a risolvere questioni d'interpretazione che le vengono sottoposte nell'ambito di schemi processuali precostituiti dalle parti, al fine di indurla a pronunciarsi su questioni di diritto comunitario *la cui soluzione non sia obiettivamente necessaria per la decisione della lite*.

Viceversa, nella causa Foglia c/ Novello (I) ¹ la Corte aveva espressamente rilevato che ad essa è attribuita la funzione di fornire ai giudici della Comunità gli elementi d'interpretazione del diritto co-

¹ — Sentenza 11 marzo 1980, causa 104/79, Pasquale Foglia c/ Mariella Novello, Racc. 1980, pag. 745.

² — Sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Pasquale Foglia c/ Mariella Novello, Racc. 1981, pag. 3045.

munitario loro necessari *per la definizione di cause effettive dinanzi ad essi pendenti* (punto 11 della motivazione). Inoltre, come la Corte ha specificato nella causa Foglia c/ Novello (II)¹, il grado di tutela giurisdizionale non può differire a seconda che una questione del genere sia sollevata nell'ambito di un giudizio fra privati ovvero in un procedimento nel quale sia in qualche modo parte lo Stato la cui normativa viene contestata.

Come viene sottolineato nella sentenza Foglia c/ Novello (II)¹, spetta quindi di massima al giudice nazionale valutare, alla luce dei fatti di causa, se per pronunciare la sentenza gli occorra la soluzione di una questione pregiudiziale. Se, nell'ambito di una controversia fra privati, vengono sollevate questioni destinate a consentire al giudice nazionale di valutare la conformità al diritto comunitario di disposizioni di legge di un altro Stato membro, tanto il giudice nazionale quanto la Corte di giustizia debbono semplicemente, come si desume dalla suddetta sentenza, spiegare una particolare vigilanza onde impedire che la parti si valgano della procedura dell'art. 177 per scopi diversi da quelli voluti dal Trattato.

Ora, alla luce dei criteri sopramenzionati, non si può ravvisare qui un abuso di procedura del genere. Non era del tutto fuori luogo che le parti della causa principale, dopo la sentenza Cassis de

Dijon², partissero dal presupposto della possibilità che le autorità belghe non opponessero alcun ostacolo all'importazione di margarina confezionata in conformità alle leggi tedesche. È quindi comprensibile che esse facessero dipendere l'obbligo contrattuale di ritirare e di pagare la merce dalla possibilità di smerciarla nel Belgio.

Non essendosi queste condizioni realizzate, sorgeva un «effettiva controversia» nella quale evidentemente le parti, a differenza della causa Foglia c/ Novello (I)³, non sono d'accordo sul risultato perseguito. Per la decisione della lite è quindi necessaria, come ha chiaramente osservato il giudice di rinvio, la soluzione della questione sollevata in merito all'interpretazione dell'art. 30 del Trattato. Di conseguenza la domanda va dichiarata ricevibile.

II — Nel merito

Il giudice di rinvio vorrebbe sapere — per poter decidere sulla compatibilità della normativa belga con le disposizioni del diritto comunitario — se il divieto, contenuto all'art. 8 del summenzionato regio decreto 2 ottobre 1980, di vendere al minuto margarina di peso netto superiore a g 50 ed inferiore a kg 2, qualora il prodotto o l'imballo esterno del sin-

¹ — Sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Pasquale Foglia c/ Mariella Novello, Racc. 1981, pag. 3045.

² — Sentenza 11 marzo 1980, causa 104/79, Pasquale Foglia c/ Mariella Novello, Racc. 1980, pag. 745.

³ — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Racc. 1979, pag. 649.

golo pezzo non abbia forma cubica, costituisca una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

1. Per risolvere la questione va anzitutto ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte¹, in mancanza di una normativa comunitaria sulla produzione e sullo smercio di un prodotto, spetta in linea di massima agli Stati membri emanare per il loro territorio tutte le norme concernenti la produzione e la distribuzione di tale prodotto — e fra queste vanno comprese anche le disposizioni sulla confezione — qualora non siano stati adottati provvedimenti comunitari per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia.

Sussiste comunque la condizione, come la Corte ha chiarito, sin dalla sentenza *Dassonville*², con giurisprudenza costante, che tali disposizioni non ostacolano direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

Va poi accertato se un ostacolo del genere sia giustificato dagli interessi giuri-

dici enunciati dall'art. 36 del Trattato CEE o da perentorie esigenze di lealtà dei negozi commerciali o di tutela del consumatore.

2. La convenuta nella causa principale ed il Governo belga sostengono ora, sostanzialmente d'accordo, la tesi secondo cui le disposizioni belghe di cui trattasi non possono per vari motivi essere considerate nemmeno misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE. A loro parere la giurisprudenza della Corte, quale si desume fra l'altro dalle sentenze *Cassis de Dijon*³ e *Gilli*⁴, non può trovare applicazione nella presente fattispecie perché in quei casi, data la qualità dei prodotti considerati, che non corrispondeva alla normativa del paese importatore, era assolutamente impossibile imporli o metterli in vendita. Nella presente fattispecie invece, per poter importare nel Belgio la margarina, occorre solo attenersi al prescritto imballo esterno, al quale è del resto paragonabile a quello in vigore nella Repubblica federale di Germania. Infine, la disposizione di cui è causa non vieta del tutto l'importazione e lo smercio della margarina, ma disciplina soltanto i particolari per la vendita al minuto.

D'accordo con l'attrice nella causa principale e con la Commissione non ritengo però plausibile questa tesi. Qui va anzitutto osservato che, come la Corte ha da

1 — V. sentenza 7 aprile 1981, causa 132/80, *NV United Foods e PVBA Aug. Van den Abeele c/ Stato belga*, Racc. 1981, pag. 995; sentenza 17 giugno 1981, causa 113/80, *Commissione c/ Irlanda*, Racc. 1981, pag. 1625; sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, *procedimento penale a carico di Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV* Racc. 1981, pag. 3277.

2 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Benoit et Gustave Dassonville*, Racc. 1974, pag. 837.

3 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Racc. 1979, pag. 649.

4 — Sentenza 26 giugno 1980, causa 788/79, *procedimento penale a carico di Herbert Gilli e Paul Andres*, Racc. 1980, pag. 2071.

ultimo nuovamente rilevato nella causa Blesgen ¹, in linea di principio ogni disciplina dello smercio, anche se non si ricollega direttamente al fatto che la merce ha passato il confine, può costituire una misura d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

La Corte ha ravvisato l'esistenza di siffatte misure vietate non solo nel caso di norme relative alla qualità di determinati prodotti, ma come dimostrano fra l'altro le sentenze nel caso del Sekt e del Weinbrand ², nel caso dell'aceto di frutta e dell'aceto di vino ³, nonché nella causa Fietje ⁴, ha incluso nell'ambito d'applicazione dell'art. 30 anche le disposizioni che riguardano esclusivamente *questioni di identificazione*, quindi questioni di imballaggio esterno.

Se ora, come è stato affermato nella causa Fietje ⁴, certe norme di etichettatura possono ostacolare gli scambi, ciò vale a maggior ragione per le disposizioni che prescrivono una determinata confezione, poiché esse, qualora non concordino con le disposizioni corrispondenti degli altri Stati membri, determinano comunque un'ulteriore spesa e costi supplementari per i produttori di quei paesi che vogliono vendere i loro prodotti sul mercato di cui trattasi.

A questo proposito, è importante che, a norma del § 2, n. 1 della legge tedesca sulla margarina (Gesetz über Margarine, halbfette Margarine und Kunstspeisefett nella notifica della nuova versione 11 luglio 1975, Bundesgesetzblatt I, pag. 1841) la margarina possa essere venduta solo in confezioni aventi base quadrata o che abbiano la forma di un tronco di cono. Come ci è stato detto, nelle Repubblica federale specialmente la margarina di buona qualità viene prevalentemente venduta nella forma menzionata per ultima, che è poi quella di un bicchiere. Il produttore tedesco che confezioni e venda legalmente l'intera produzione in detti imballi è di conseguenza impedito di vendere tale prodotto sul mercato belga al minuto, qualora non voglia accollarsi una costosa confezione apposita.

Perciò la disciplina di cui è causa, sebbene con costituisca un ostacolo insuperabile per l'importazione, è idonea ad ostacolare effettivamente ed indirettamente gli scambi intracomunitari e va quindi considerata, secondo la giurisprudenza della Corte, come una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

Contrariamente alla tesi sostenuta dalla convenuta nella causa principale e dal Governo belga, è del tutto irrilevante in proposito il fatto che la disciplina riguardi solo le vendite al minuto della margarina di peso compreso fra g 50 e kg 2 dal momento che è comunque esclusa la vendita al consumatore finale delle confezioni abituali importate da altri Stati membri e non conformi alla prescritta forma cubica.

1 — Sentenza 31 marzo 1982, causa 75/81, Joseph H. T. Blesgen c/ Stato belga, non ancora pubblicata.

2 — Sentenza 20 febbraio 1975, causa 12/74, Commissione c/ Repubblica federale di Germania, Racc. 1975, pag. 181.

3 — Sentenza 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1981, pag. 3019.

4 — Sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, procedimento penale a carico di Anton Adriaan Fietje, Racc. 1980, pag. 3839.

3. Resta quindi solo da accertare se la misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non sussista perché la disciplina, come ha stabilito la Corte nella causa Gilli ¹... può ammettersi come necessaria per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei mezzi commerciali e alla difesa dei consumatori» ².

Poiché nessuno dei partecipanti al giudizio ha sostenuto che la margarina sia dannosa per la salute, non occorre esaminare se la forma della confezione sia giustificata dalla tutela della salute, espressamente menzionata nell'art. 36 del Trattato CEE.

D'altra parte sorge però la questione se il richiamo alla difesa del consumatore — per prevenire il rischio di confusione col burro — giustifichi, come sostengono la convenuta nella causa principale ed il Governo belga la prescrizione della forma cubica per la margarina. Dato che il desiderio di eliminare un rischio sifatto appare del tutto legittimo, non occorre dilungarsi qui sul problema dell'onere della prova sollevato dal Governo belga, con riferimento alla causa Nisin ³. La sola cosa che conta è se sia *ragionevole*, in nome della difesa del consumatore, prescrivere una forma particolare

per la margarina, oppure il medesimo scopo non possa essere raggiunto anche con altri mezzi che abbiano minore incidenza sugli scambi commerciali fra gli Stati.

Ora, come si desume dalle già menzionate sentenze Cassis de Dijon ⁴, Keldermann ² e aceto di frutta — aceto di vino ⁵, si deve optare per la seconda alternativa giacché la Corte, in tutti i casi nei quali gli Stati importatori, in nome della difesa dei consumatori, hanno adottato precise disposizioni qualitative, ha affermato che tale interesse legittimo può essere soddisfatto anche mediante mezzi meno drastici, come un'adeguata etichettatura.

Non può essere diversamente se il fine perseguito con le disposizioni sulla confezione può essere raggiunto ugualmente bene con un'adeguata etichettatura dei prodotti. L'indicazione sull'involucro esterno, in caratteri sufficientemente grandi che si tratta di margarina appare sufficiente per evitare l'errore dell'acquirente sul contenuto della confezione. Una disposizione in questo senso è senza dubbio meno drastica del divieto di usare forme d'imballo consentite in altri Stati membri, poiché in tal modo non sono necessarie apposite, costose macchine impacchettatrici. Di conseguenza, come giustamente rilevano l'attrice nella causa principale e la Commissione, per difen-

1 — Sentenza 26 giugno 1980, causa 788/79, procedimento penale a carico di Herbert Gilli e Paul Andres, Racc. 1980, pag. 2071.

2 — Un'affermazione analoga si trova anche nella causa Cassis de Dijon, loc cit.

V. anche: sentenza 19 febbraio 1981, causa 130/80, procedimento penale a carico di Fabrik voor Hoogwaardige Voedingsproducten Keldermann BV, Racc. 1981, pag. 527.

3 — Sentenza 5 febbraio 1981, causa 53/80, procedimento penale a carico di Koninklijke Kaasfabriek Eysen BV, Racc. 1981, pag. 409.

4 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Racc. 1979, pag. 649.

5 — Sentenza 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1981, pag. 3019.

dere il consumatore dal rischio di confusione non c'è bisogno dello strumento di un preciso divieto di forme di confezione consentite in altri Stati membri.

Una norma nazionale, se è vietata dal diritto comunitario perché va considerata una restrizione dissimulata del commercio fra gli Stati membri, non può neppure — e ciò sia detto per gli ulteriori assunti del Governo belga — essere giustificata dal richiamo alle tradizioni nazionali.

Non posso infine condividere il punto di vista della convenuta nella causa principale, che dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalle sentenze Fietje¹ e Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV², vuole desumere che agli Stati membri è riconosciuto un margine discrezionale nella scelta dei mezzi da adottarsi per conseguire gli scopi d'interesse generale. Attentamente considerate, queste sentenze possono solo costituire l'espressione del principio di proporzionalità proprio del diritto comunitario.

III — Concludendo, propongo quindi di risolvere come segue la questione sollevata:

La nozione di «misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa» di cui all'art. 30 del Trattato CEE va intesa nel senso che essa comprende il divieto, posto dalle norme di uno Stato membro, di vendere al minuto margarina, a meno che il prodotto o l'involucro esterno del singolo pezzo non abbia forma cubica, se in tal modo viene impedita la vendita di margarina confezionata a norma di legge in un altro Stato membro.

1 — Sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, procedimento penale a carico di Anton Adriaan Fietje, Racc. 1980, pag. 3839.

2 — V. sentenza 7 aprile 1981, causa 132/80, NV United Foods e PVBA Aug. Van de Abeele c/ Stato belga, Racc. 1981, pag. 995; sentenza 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione c/ Irlanda, Racc. 1981, pag. 1625; sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, procedimento penale a carico di Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV Racc. 1981, pag. 3277.