

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

16 novembre 2000 \*

Nella causa C-217/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor H. van Lier, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato inizialmente dal signor Y. Houyet, consigliere aggiunto presso la direzione generale «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, quindi dal signor P. Rietjens, direttore generale presso la medesima direzione, in qualità di agenti, rue des Petits Carmes, 15, Bruxelles (Belgio),

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far constatare che, prescrivendo all'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto 3 marzo 1992, relativo alla immissione in

\* Lingua processuale: il francese.

commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze (*Moniteur belge* del 15 aprile 1992, pag. 8467), l'obbligo di indicare sull'etichettatura dei prodotti contemplati da tale decreto il numero di notifica di cui all'art. 4 del decreto stesso, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 30 (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e seguenti del Trattato CE,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, V. Skouris (relatore) e J.-P. Puissochet, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza dell'11 maggio 2000, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal signor H. van Lier ed il Regno del Belgio dalla signora A. Snoecx, consigliere presso il Ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 giugno 2000,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'8 giugno 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che, prescrivendo all'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto 3 marzo 1992, relativo alla immissione in commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze (*Moniteur belge* del 15 aprile 1992, pag. 8467; in prosieguo: il «regio decreto»), l'obbligo di indicare sull'etichettatura dei prodotti contemplati da tale decreto il numero di notifica di cui all'art. 4 del decreto stesso, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 30 (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e seguenti del Trattato CE.

### Normativa nazionale

2 L'art. 1 del regio decreto definisce le sostanze nutritive come le sostanze necessarie all'organismo che quest'ultimo non è in grado di produrre da solo e il cui apporto in quantità sufficiente dev'essere garantito dagli alimenti.

3 L'art. 4, primo comma, del regio decreto subordina l'immissione in commercio di tali sostanze e dei prodotti alimentari che le contengono ad una notifica

preventiva, da effettuarsi presso il servizio ispettivo dei prodotti alimentari del Ministero della Sanità e dell'Ambiente (in prosieguo: il «servizio ispettivo»).

- 4 Il secondo e il terzo comma del medesimo art. 4 disciplinano le modalità di notifica come segue:

«Un fascicolo di notifica deve essere presentato in duplice copia e deve altresì contenere almeno i seguenti dati:

1°- il tipo di prodotto;

2°- l'elenco degli ingredienti (qualitativo e quantitativo);

3°- l'analisi nutrizionale;

4°- l'etichettatura;

5°- i dati necessari per stabilire il valore nutrizionale;

6°- l'impegno a procedere ad analisi frequenti in momenti diversi ed a tenere i relativi risultati a disposizione del [servizio ispettivo].

Nel termine di un mese dal ricevimento di tale fascicolo, il [servizio ispettivo] invia al richiedente una ricevuta di ritorno. Tale ricevuta contiene un numero di notifica».

5 L'ultimo comma dell'art. 4 autorizza il servizio ispettivo a rivolgere osservazioni e raccomandazioni, dirette, tra l'altro, ad adeguare l'etichettatura, imponendo, in particolare, che su questa vengano riportate determinate avvertenze. Il servizio ispettivo può inoltre chiedere che vengano forniti dati relativi alla biodisponibilità delle sostanze nutritive contenute.

6 Quanto all'etichettatura, l'art. 6, n. 1, del regio decreto dispone quanto segue:

«Salve le disposizioni generali e particolari in materia di etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari, l'etichettatura dei prodotti alimentari contemplati dagli artt. 2 e 3 deve riportare le seguenti indicazioni:

1°- il numero di notifica previsto dall'art. 4;

2°- il periodo minimo per il quale viene garantito il permanere del contenuto di sostanze nutritive indicato».

- 7 L'art. 6, nn. 2 e 3, del regio decreto prevede, in particolare, che le etichette apposte sull'imballaggio di tali merci indichino la quantità assumibile raccomandata, nonché il contenuto di sostanze nutritive presente nei prodotti stessi.
- 8 Infine, l'art. 11 del regio decreto prevede che le violazioni alle disposizioni del decreto stesso vengano accertate, perseguite e punite in conformità della legge 24 gennaio 1977 in materia di tutela della salute dei consumatori per quanto riguarda i prodotti alimentari e gli altri prodotti.

#### Fatti e fase precontenziosa del procedimento

- 9 In seguito a denunce pervenute, la Commissione, ritenendo che le condizioni imposte dal regio decreto fossero idonee ad ostacolare gli scambi dei prodotti contemplati dal decreto stesso, prendeva contatti con le autorità belghe al fine di appianare le difficoltà derivanti da tale normativa.
- 10 Grazie a riunioni e scambi di corrispondenza, i problemi sollevati dalla Commissione venivano risolti, ad eccezione di quello relativo all'obbligo imposto dall'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto, riguardante l'indicazione del numero del fascicolo di notifica sull'etichettatura dei prodotti contemplati dal decreto stesso.
- 11 Ritenendo che tale obbligo configurasse una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa contraria all'art. 30 del Trattato, la Commissione, in data 28 giugno 1996, inviava al Regno del Belgio una lettera di diffida.

- 12 Reputando non soddisfacente la lettera di risposta delle autorità belghe del 31 ottobre 1996, la Commissione inviava al Regno del Belgio, in data 4 febbraio 1998, un parere motivato con il quale ribadiva la propria posizione.
- 13 Non ricevendo soddisfazione neppure dalla risposta al parere motivato fornita dalle autorità belghe in data 29 luglio 1998, la Commissione presentava l'odierno ricorso.

### Nel merito

- 14 Nel proprio ricorso la Commissione sostiene che il provvedimento controverso è contrario all'art. 30 del Trattato, in quanto lo stesso, benché indistintamente applicabile ai prodotti nazionali ed a quelli provenienti da altri Stati membri, è idoneo a provocare restrizioni del commercio, posto che tale provvedimento rende necessaria la modifica dell'imballaggio o dell'etichettatura delle merci in questione perché queste possano essere commercializzate in Belgio. Secondo la Commissione, l'ostacolo agli scambi deriva, nella fattispecie, dal fatto che il provvedimento controverso comporta spese aggiuntive di confezionamento per tali prodotti.
- 15 Il governo belga, dal canto suo, fa valere che l'obbligo di indicare il numero di notifica sull'etichetta dei prodotti contemplati dal regio decreto non costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci, dal momento che i costi supplementari eventualmente determinati da tale obbligo vengono sopportati dai consumatori belgi.
- 16 A questo proposito occorre constatare come, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 30 del Trattato sia diretto a vietare ogni normativa commerciale

degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (v. sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5). La Corte ha precisato che, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, l'art. 30 del Trattato vieta, in linea di principio, gli ostacoli al commercio intracomunitario derivanti dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere, quali quelle riguardanti, ad esempio, la presentazione, l'etichettatura, o il confezionamento, anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati (v. sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097, punto 15).

- 17 Ancorché indistintamente applicabile a tutti i prodotti, un obbligo quale quello imposto, nel caso di specie, dall'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto è idoneo ad ostacolare il commercio intracomunitario. Esso può infatti costringere l'importatore ad adeguare la presentazione dei propri prodotti in funzione del luogo di commercializzazione ed a sopportare di conseguenza spese aggiuntive di confezionamento e di etichettatura (v., in tal senso, sentenze 9 agosto 1994, causa C-51/93, Meyhui, Racc. pag. I-3879, punto 13, e 3 giugno 1999, causa C-33/97, Colim, Racc. pag. I-3175, punto 36).
- 18 Anche supponendo, come sostenuto dal governo belga, che le dette spese aggiuntive vengano in definitiva sopportate dai consumatori belgi, la semplice prospettiva di essere costretti ad anticipare l'importo di tali spese costituisce un ostacolo per gli operatori, posto che essa è idonea a dissuadere coloro tra questi che intendano commercializzare in Belgio i prodotti in questione.
- 19 Il governo belga fa altresì valere che il provvedimento controverso non ha effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, dal momento che, da un lato, obblighi simili sussisterebbero anche in altri Stati membri e, dall'altro,



l'indicazione del numero di notifica sarebbe utile per il caso in cui le sostanze in questione ed i prodotti che le contengono venissero commercializzati al di fuori del Belgio, in quanto la presenza di tale numero sulle etichette attesterebbe, in assenza di armonizzazione delle normative nazionali, l'avvenuta effettuazione di un controllo sanitario e permetterebbe alle autorità comunitarie, a quelle degli altri Stati membri ed ai consumatori di chiedere informazioni in merito a tali merci.

20 Tali argomenti non possono essere condivisi. Infatti, da un lato, il fatto che altri Stati membri non rispettino gli obblighi loro imposti dal Trattato non può giustificare l'inadempimento da parte di uno Stato membro, contro il quale sia stato proposto un ricorso per inadempimento, di un obbligo ad esso incombente in forza del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 63) e, dall'altro, l'eventuale utilità del numero di notifica nello stadio della commercializzazione dei prodotti in questione in altri Stati membri non toglie al provvedimento controverso la sua natura di ostacolo all'immissione dei detti prodotti sul mercato belga. Infatti, l'inadempimento — di cui, nella fattispecie, la Commissione chiede l'accertamento — non riguarda la commercializzazione di tali prodotti in altri Stati membri, bensì la loro immissione sul detto mercato nazionale belga.

21 Dal complesso delle considerazioni che precedono emerge che l'obbligo controverso deve essere considerato come un ostacolo agli scambi tra gli Stati membri e che esso, pertanto, è vietato dall'art. 30 del Trattato.

22 Il governo belga sostiene, peraltro, che, anche supponendo che un tale provvedimento costituisca un ostacolo, quest'ultimo sarebbe giustificato alla luce della finalità principale del provvedimento stesso, vale a dire la tutela della

sanità pubblica, la quale fruisce della deroga prevista dall'art. 36 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE). Secondo il governo belga, l'indicazione del numero di notifica sull'etichetta garantisce al consumatore che si tratta di un prodotto che ha costituito oggetto di un controllo da parte delle autorità competenti.

23 Per contro, secondo la Commissione, l'obbligo in questione non può essere giustificato in base a motivi di tutela della sanità pubblica, in quanto esso permette solamente di verificare che è stata inoltrata alle autorità competenti una pratica amministrativa e che il prodotto ha costituito oggetto di una notifica preventiva. A giudizio della Commissione, tale notifica ha lo scopo di fornire informazioni alle autorità, affinché queste ultime siano in grado di rivolgere osservazioni e raccomandazioni in merito all'etichettatura. Inoltre, la tutela della sanità pubblica verrebbe garantita mediante altri strumenti previsti dal regio decreto, quali, ad esempio, l'obbligo di inserire indicazioni relative, in particolare, al contenuto di sostanze nutritive, alla data di conservabilità minima, alle quantità assumibili raccomandate, ovvero il sistema di sanzioni istituito. Di conseguenza, l'obbligo di far figurare sull'etichettatura il numero di notifica non sarebbe giustificato e, anche ove lo fosse, in ogni caso non sarebbe né necessario né proporzionato rispetto all'obiettivo perseguito dal governo belga.

24 Per contro, il governo belga sostiene che l'obbligo in questione costituisce, in rapporto all'obiettivo della tutela della sanità pubblica, un provvedimento necessario e proporzionato.

25 Quanto alla giustificazione del provvedimento de quo fondata su motivi di tutela della sanità pubblica, occorre anzitutto stabilire quale valore informativo abbia,

per i consumatori, l'indicazione del numero di notifica sull'etichetta dei prodotti in questione, verificando, in particolare, se il detto numero fornisca ai consumatori stessi indicazioni che permettano loro di adeguare il consumo di tali prodotti adottando precauzioni a difesa della loro salute.

- 26 A questo proposito emerge dai chiarimenti forniti all'udienza dal governo belga che il numero di notifica è composto soltanto da alcune cifre corrispondenti al prodotto e all'impresa. Tale numero permette ai consumatori unicamente di sapere che il prodotto è stato notificato al servizio ispettivo, senza tuttavia fornire loro indicazioni né sulla quantità di sostanze nutritive contenute nel prodotto, né sui controlli o sulle verifiche effettuate, né, infine, sulla questione se il servizio ispettivo abbia o no rivolto osservazioni o raccomandazioni e, in caso affermativo, se di queste ultime si sia tenuto conto. Questo tipo di informazione, pur garantendo ai consumatori che un fascicolo è stato notificato alle autorità competenti, non consente ai consumatori stessi di decidere se essi debbano o no consumare il prodotto e, in caso affermativo, in quale quantità. Per i consumatori, pertanto, la detta informazione non è di utilità sufficiente perché l'apposizione della stessa sull'etichetta possa essere pienamente giustificata in base a motivi di tutela della sanità pubblica.
- 27 Peraltro, un provvedimento nazionale che prescriva un obbligo quale quello controverso nella fattispecie deve, in ogni caso, essere proporzionato all'obiettivo perseguito (v., in particolare, sentenza Colim, citata, punto 40).
- 28 Affinché il principio di proporzionalità sia soddisfatto in un caso quale quello oggetto del presente ricorso, una normativa nazionale che ha o può avere un effetto restrittivo sulle importazioni di prodotti è compatibile con il Trattato solo se è necessaria per un'efficace tutela della salute e della vita delle persone. Pertanto, una normativa nazionale non fruisce della deroga ex art. 36 del Trattato qualora la salute e la vita delle persone possano venire protette in modo

altrettanto efficace con provvedimenti meno restrittivi per gli scambi intracomunitari (v. sentenza 11 luglio 2000, causa C-473/98, Toolex, Racc. pag. I-5681, punto 40).

29 A questo proposito, come rilevato al punto 26 della presente sentenza, la presenza del numero di notifica sull'etichettatura garantisce al consumatore soltanto che il prodotto è stato notificato al servizio ispettivo, laddove tale numero non fornisce un supplemento di informazione che consenta al consumatore stesso di tutelare efficacemente la propria salute. Per contro, l'etichettatura contiene altre indicazioni, quali la denominazione del prodotto, l'identità del produttore o del distributore, il contenuto di sostanze nutritive, la data di conservabilità minima, ovvero le quantità assumibili raccomandate, le quali forniscono altrettante informazioni utili in vista del fine suddetto. Ne consegue che l'obbligo controverso imposto dal regio decreto non è necessario ai fini della tutela della sanità pubblica.

30 Ciò posto, occorre constatare che, prescrivendo all'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto l'obbligo di indicare sull'etichettatura dei prodotti contemplati da tale decreto il numero di notifica di cui all'art. 4 del decreto stesso, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 30 e seguenti del Trattato.

### Sulle spese

31 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Regno del Belgio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese, in conformità alla domanda presentata in tal senso dalla Commissione.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Prescrivendo all'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto 3 marzo 1992, relativo alla immissione in commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze, l'obbligo di indicare sull'etichettatura dei prodotti contemplati da tale decreto il numero di notifica di cui all'art. 4 del decreto stesso, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 30 (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) e seguenti del Trattato CE.
  
- 2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 novembre 2000.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. Gulmann