

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIEGBERT ALBER

presentate il 22 maggio 2003¹

I — Introduzione

II — Ambito normativo

A — *Disposizioni comunitarie*

1. Il presente procedimento per inadempimento riguarda la libera circolazione di detersivi con candeggina. Il Regno di Spagna nega l'accesso al mercato sotto la denominazione di «limpiador con lejía» («detersivo con candeggina»), o simili (in prosieguo solo sotto la denominazione «detersivo con candeggina»), di prodotti fabbricati e commercializzati legalmente in altri Stati membri, allorché il loro contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro, concentrazione prescritta in Spagna. Tale contenuto minimo viene considerato dalla Spagna necessario per conferire capacità disinfettante.

2. Ai sensi dell'art. 28 CE sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente. L'art. 30 CE stabilisce che le eccezioni dell'art. 28 possono essere giustificate, in particolare, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

3. La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1995, 3052/95/CE² (in prosieguo: la «decisione 3052/95»), istituisce una procedura d'informazione reciproca sulle misure nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità. L'art. 1 di detta decisione così recita: «Quando uno Stato membro si oppone alla libera circolazione o all'immissione in

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU L 321, pag. 1.

commercio (...) di un certo tipo di prodotto fabbricato o commercializzato legalmente in un altro Stato membro, esso notifica alla Commissione tale misura, qualora questa abbia, quale effetto diretto o indiretto,

— un divieto generale,

— un diniego di autorizzazione di immissione in commercio,

— (...)».

4. Nel caso di specie è applicabile anche la direttiva del Consiglio 7 giugno 1988, 88/379/CEE, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi³ (in prosieguo: la «direttiva 88/379»). L'art. 1, n. 2, prevede che la direttiva si applichi ai preparati immessi sul mercato degli Stati membri e che contengono almeno una sostanza pericolosa ai sensi dell'art. 2. Il

cloro rientra incontestabilmente tra le sostanze pericolose cui rinvia l'art. 2⁴. L'art. 7 della direttiva stabilisce le indicazioni che ogni imballaggio deve recare, scritte in modo leggibile ed indelebile. Tra queste figura, inter alia, il nome chimico della o delle sostanze presenti nel preparato.

5. La raccomandazione della Commissione 13 settembre 1989, relativa all'etichettatura dei prodotti detergenti e prodotti di pulizia⁵ (in prosieguo: la «raccomandazione»), stabilisce all'art. 2 che l'imballaggio dei detergenti e dei prodotti di pulizia deve indicare il tenore dei costituenti, se aggiunti in concentrazioni superiori allo 0,2 %. Detti costituenti comprendono, inter alia, sbiancanti a base di cloro.

6. L'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 10 settembre 1984, 84/450/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole⁶ (in prosieguo: la «direttiva 84/450»), definisce come pubblicità ingannevole «qualsiasi pubblicità che in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, dato il suo carattere

4 — L'art. 2 della direttiva 88/379 rinvia alle definizioni di cui all'art. 2 della direttiva del Consiglio 27 giugno 1967, 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose (GU 169, pag. 1). L'art. 4 di questa direttiva rinvia al suo allegato 1 in cui figura un elenco dei preparati pericolosi classificati ai sensi dell'art. 3.

5 — GU L 291, pag. 55.

6 — GU L 250, pag. 17.

3 — GU L 187, pag. 14.

ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di dette persone o che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente». L'art. 3 dispone quanto segue:

«Per determinare se la pubblicità sia ingannevole, se ne devono considerare tutti gli elementi, in particolare i suoi riferimenti:

a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, esecuzione, composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal loro uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sui beni o sui servizi;

b) (...)».

B — *Legislazione spagnola*

7. Nel caso di specie è applicabile il regio decreto 349/1993⁷ (in prosieguo: il «de-

creto»). Ai sensi dell'art. 2, n. 2, del decreto, la «lejía» (candeggina) è una soluzione di ipoclorito alcalino con una concentrazione di cloro attivo compresa tra i 35 e i 100 grammi per litro. L'art. 5 stabilisce i requisiti cui la candeggina deve soddisfare per poter recare la dicitura «adatta per disinfettare l'acqua potabile». A tal fine la concentrazione di cloro dev'essere compresa tra i 35 e i 60 grammi per litro.

L'art. 17 del decreto disciplina gli scambi intracomunitari di prodotti. Esso prevede che le disposizioni in materia di composizione non si applichino ai prodotti provenienti da scambi intracomunitari e legalmente fabbricati e commercializzati nello Stato membro di origine. Questi prodotti possono essere immessi sul mercato in Spagna sotto la stessa denominazione utilizzata nel paese di origine, ivi inclusa una descrizione che consenta all'acquirente del prodotto di determinarne l'effettiva composizione, purché non costituiscano un rischio per la salute umana.

La prima disposizione addizionale del decreto 349/1993 disciplina i casi in cui la «candeggina» costituisce una componente di un prodotto. L'etichetta di un siffatto prodotto può recare le diciture «candeggina» o «con candeggina» solo se la concentrazione di cloro attivo corrisponde alla concentrazione prevista dalla legge e compare l'indicazione che il prodotto non è adatto a disinfettare acqua potabile. L'art. 2

7 — BOE del 20 aprile 1993, pag. 1251.

del decreto prevede una concentrazione minima di cloro attivo pari a 35 grammi per litro.

8. In una comunicazione del 7 aprile 1998, l'Instituto nacional del consumo ha osservato che, per poter beneficiare della clausola del riconoscimento reciproco, il soggetto responsabile della commercializzazione dei prodotti deve mettere a disposizione dell'amministrazione la seguente documentazione (art. 17 del decreto 349/1993):

- un'etichetta che indichi chiaramente l'effettiva concentrazione di cloro attivo,

- prove sufficienti atte a dimostrare che i prodotti in questione presentano la stessa capacità disinfettante dei tradizionali prodotti contenenti candeggina [ossia dei prodotti spagnoli],

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

III — Fatti e procedimento

9. Le imprese Procter & Gamble España, S.A. e Colgate-Palmolive España, S.A. immettevano in commercio in Spagna prodotti per la pulizia sulla cui etichetta figurava la denominazione «candeggina», anche se il contenuto di candeggina di detti prodotti era inferiore a 35 grammi per litro. Venendo a conoscenza di tale fatto, la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (in prosieguo: l'«autorità amministrativa della città di Madrid») avviava un procedimento con inflizione di ammenda a carico delle due imprese, per violazione delle disposizioni vigenti in Spagna in materia di etichettatura.

10. In seguito a una denuncia, la Commissione veniva a conoscenza di questi antecedenti. Di conseguenza essa avviava un procedimento ai sensi dell'art. 226 CE e il 4 novembre 1999 inviava al governo spagnolo una lettera di diffida in cui poneva a carico del Regno di Spagna una violazione degli obblighi incombenienti in forza degli artt. 28 CE e segg. per aver negato l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «limpiador con lejía» (detersivo con candeggina) o simili.

11. Con lettera del 28 dicembre 1999 il Regno di Spagna inviava alla Commissione una relazione del Ministerio de Sanidad y

Consumo (in prosieguo: il «Ministero della Salute e dei Consumatori»). Esso chiariva che la commercializzazione di prodotti sbiancanti o prodotti contenenti candeggina, non rispondenti però al contenuto minimo di ipoclorito previsto dalla legge spagnola, era consentita solo qualora i prodotti fossero legalmente fabbricati, i consumatori fossero informati sul loro effettivo contenuto di ipoclorito e i prodotti presentassero la stessa capacità disinfettante dei prodotti con candeggina tradizionali.

ribadendo il proprio punto di vista e sottolineando che la contestata normativa era giustificabile per motivi di tutela della salute e dei consumatori nonché proporzionata. Con queste premesse, il 19 settembre 2001 la Commissione ha proposto ricorso contro il Regno di Spagna.

IV — Conclusioni delle parti

12. Il 17 febbraio 2000 la Commissione inviava al governo spagnolo un'ulteriore lettera di diffida in cui dichiarava che le decisioni con cui l'autorità amministrativa della città di Madrid aveva negato l'accesso al mercato dei summenzionati prodotti costituivano misure in violazione del principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità. Il Regno di Spagna, omettendo di comunicare dette misure alla Commissione, avrebbe violato gli obblighi incombentigli in forza della decisione 3052/95 (cit. al paragrafo 3). Con e-mail inviata il 1° agosto 2000 il governo spagnolo provvedeva a tale comunicazione.

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- 1) dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione di «limpiador con lejía» (detersivo con candeggina), o simili, allorché il loro contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE, e
- 2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

13. Tuttavia il governo spagnolo non dava risposta all'ulteriore lettera di diffida, cosicché il 24 luglio 2000 la Commissione gli inviava un parere motivato. Esso rispondeva con lettera del 30 novembre 2000,

15. Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia: **V — Sulla ricevibilità del ricorso**

A — Argomenti delle parti

1) dichiarare che le informazioni contenute nel controricorso ovvero negli allegati in relazione alle imprese Procter & Gamble España, S.A. e Colgate-Palmolive España, S.A. nonché ai loro prodotti oggetto dei procedimenti amministrativi sono veritiere;

1. Regno di Spagna

2) dichiarare irricevibile il ricorso o, in subordine, limitarlo alla parte riguardante i procedimenti per l'infrazione di ammende avviati dall'autorità amministrativa della città di Madrid e respingerlo;

3) in subordine, respingere il ricorso e

4) condannare la Commissione alle spese.

16. È superfluo esaminare la prima conclusione del governo spagnolo in quanto i procedimenti amministrativi cui essa si riferisce sono irrilevanti ai fini della presente controversia.

17. Il governo spagnolo sostiene che il ricorso non è ricevibile in quanto l'oggetto del procedimento precontenzioso non coinciderebbe con quello del procedimento principale. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il ricorso proposto nel procedimento per inadempimento deve vertere sullo stesso oggetto del parere motivato. Nell'ambito del ricorso non è possibile ampliare l'oggetto su cui esso verte; tutt'al più la Commissione può limitarlo o riformularlo. Tuttavia nel caso di specie la Commissione avrebbe ampliato la materia del contendere.

18. Nella lettera di diffida la Commissione sostenerrebbe che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivi con candeggina», è venuto meno agli obblighi incombentigli in forza degli artt. 28 CE e segg. Per contro, nella seconda lettera di diffida, l'attenzione della Commissione si concentrerebbe sui procedimenti avviati dall'autorità amministrativa della città di Madrid ed essa

osserverebbe che le decisioni adottate nell'ambito di detti procedimenti costituiscono misure contrarie alla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

19. Nel parere motivato la Commissione addebiterebbe al Regno di Spagna una violazione dell'art. 28 CE a motivo dell'adozione di decisioni amministrative, quali ad esempio quelle succitate. Per contro, nel ricorso le censure non si limiterebbero ai provvedimenti amministrativi, bensì sarebbero formulate in maniera vaga e molto generica. Nel ricorso la Commissione chiederebbe alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivi con candeggina», allorché il loro contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro, è venuto meno agli obblighi incombenzgli in forza degli artt. 28 CE e segg. Il contenuto minimo verrebbe menzionato per la prima volta nel ricorso introduttivo, ampliando di conseguenza illecitamente l'oggetto del ricorso. Pertanto, si dovrebbe dichiarare irricevibile il ricorso.

2. Commissione

20. La Commissione ritiene che il punto di vista del governo spagnolo poggi su un'errata interpretazione del parere motivato. Quest'ultimo verterebbe in linea di princi-

pio sul problema del diniego dell'accesso al mercato di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivo con candeggina», allorché il loro contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro. Il riferimento alle sanzioni amministrative e alla comunicazione dell'Instituto nacional del consumo spagnolo del 7 aprile 1998 avrebbero carattere esemplificativo, come emergerebbe chiaramente dal testo. In particolare la menzione della comunicazione sarebbe determinante, in quanto sia nel parere motivato che nel ricorso introduttivo si affermerebbe che tale documento interpreta la clausola del reciproco riconoscimento di cui all'art. 17 del decreto 349/1993. La comunicazione troverebbe applicazione in tutto il territorio spagnolo e la sua importanza sarebbe confermata anche dal fatto che viene espressamente menzionata dal Tribunale amministrativo di Madrid nella motivazione della sentenza 11 dicembre 2000.

21. Dalle considerazioni che precedono emergerebbe che il parere motivato avrebbe ad oggetto, in linea generale, il problema del diniego dell'accesso al mercato e che neanche il procedimento precontenzioso sarebbe limitato alle sanzioni inflitte nell'ambito del procedimento amministrativo. In fin dei conti nel ricorso introduttivo la Commissione avrebbe unicamente ribadito le conclusioni presentate con il parere motivato, senza modificare la materia del contendere. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, sarebbe consentito riformulare l'oggetto della lite, come constatato anche dal governo spagnolo nella sua memoria. Pertanto la Commissione chiede alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità.

B — *Analisi*

22. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione⁸. L'oggetto del ricorso è di conseguenza determinato dal procedimento precontenzioso e non può essere ampliato nel ricorso. La lettera di diffida e il parere motivato delimitano la materia del contendere. Poiché l'ampliamento della materia del contendere nell'ambito del ricorso pregiudicherebbe i diritti della difesa dello Stato membro, il ricorso non può essere basato su addebiti diversi da quelli formulati nel procedimento precontenzioso⁹.

23. Come ha dichiarato la Corte al punto 56 della sentenza nella causa C-191/95¹⁰, «[questo requisito] non significa tuttavia che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nella lettera di diffida, il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del

ricorso, purché l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato ma, al contrario, semplicemente ridotto».

24. Nel caso di specie non è possibile muovere alla Commissione la censura di aver ampliato nel ricorso la materia del contendere rispetto al procedimento precontenzioso. Dalla lettera di diffida emerge chiaramente che l'oggetto del procedimento è, in linea generale, il fatto che il modo in cui le autorità spagnole interpretano il decreto 349/1993 abbia avuto l'effetto di negare l'accesso di prodotti esteri al mercato. Nella lettera di diffida la Commissione perviene alla conclusione che il Regno di Spagna, negando l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivo con candeggina», ha violato gli artt. 28 CE e segg. Le decisioni dell'autorità amministrativa della città di Madrid non trovano riscontro in detta lettera; la Commissione vi fa riferimento solo nella seconda lettera di diffida.

25. Come precisato al paragrafo 22 delle presenti conclusioni, il procedimento precontenzioso è volto a dare allo Stato membro la possibilità di presentare osservazioni sulle censure sollevate dalla Commissione. Ad esempio, nella sentenza nella causa 51/83¹¹ la Corte ha dichiarato che «poiché la facoltà concessa allo Stato

8 — V., a tale riguardo, sentenze 10 maggio 2001, causa C-152/98, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3463, punto 23), e 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-303, punto 10).

9 — Sentenze 11 luglio 1984, causa 51/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2793, punto 4); 11 giugno 1998, causa C-206/96, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3401, punto 13); 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5901, punto 51), e 22 aprile 1999, causa C-340/96, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2023, punto 36).

10 — Sentenza 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449).

11 — Cit. alla nota 9 (punto 5).

membro interessato di presentare le sue osservazioni costituisce — anche se esso preferisce non servirsene — una garanzia fondamentale voluta dal Trattato, l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità della procedura per la dichiarazione della trasgressione di uno Stato membro». Il Regno di Spagna aveva facoltà di presentare osservazioni sulla censura generica del diniego dell'accesso al mercato. Dal momento che la lettera di diffida inviata dalla Commissione ha carattere generico, le autorità spagnole potevano adeguarsi alle censure mosse e salvaguardare così i propri diritti della difesa.

26. È corretto che la Commissione menziona come oggetto del parere motivato le citate decisioni amministrative, tuttavia nel complesso del testo emerge che la censura ha una portata più ampia. Nel passaggio decisivo delle sue conclusioni la Commissione ribadisce che il Regno di Spagna, adottando misure *quali* le decisioni amministrative in questione o la comunicazione dell'Instituto nacional del consumo spagnolo, con cui si nega l'accesso al mercato spagnolo di prodotti esteri, sarebbe venuto meno agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 28 CE. Dalla risposta al parere motivato emerge che le autorità spagnole erano a conoscenza di tale circostanza. Tale lettera si riferisce testualmente «al parere motivato della Commissione riguardante gli ostacoli agli scambi intracomunitari causati dalla legislazione spagnola in materia di sbiancanti».

27. In una costante giurisprudenza¹², la Corte ha sempre dichiarato che il parere motivato deve contenere un'esposizione dettagliata e coerente dei motivi che hanno formato nella Commissione il convincimento che lo Stato membro è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato. Nel caso di specie questi requisiti sono del tutto soddisfatti.

28. Da quanto precede risulta evidente che non costituisce un ampliamento della materia del contendere il fatto che nel ricorso introduttivo la Commissione contesti al Regno di Spagna di esser venuto meno agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 28, avendo negato l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivo con candeggina». Il procedimento precontenzioso e il ricorso sono basati su censure identiche. Vero è che la Commissione ha formulato in maniera diversa gli argomenti nelle singole lettere, tuttavia emerge sempre che l'oggetto della controversia non è limitato alle decisioni amministrative. Il procedimento precontenzioso ha fornito alle autorità spagnole tutte le informazioni necessarie per consentire loro di difendersi nel successivo procedimento per inadempimento. Pertanto il ricorso va dichiarato ricevibile e non può neanche essere limitato alle decisioni dell'autorità amministrativa della città di Madrid. Di conseguenza la richiesta del Regno di Spagna al riguardo dev'essere respinta.

12 — V., ad esempio, sentenze 28 marzo 1985, causa 274/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 1077, punto 21); 11 luglio 1991, causa C-247/89, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-3659, punto 22), e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3851, punto 30).

VI — Sulla fondatezza del ricorso

A — Argomenti delle parti

1. Commissione

29. La Commissione contesta al Regno di Spagna che le disposizioni del decreto 349/1993, così come interpretate dalle autorità spagnole, costituirebbero restrizioni. L'argomento dedotto dal governo spagnolo secondo cui dette misure sarebbero giustificate per motivi di tutela dei consumatori andrebbe respinto. Sarebbe semplicemente impossibile e pertanto contrario al principio di proporzionalità esigere che un prodotto costituito da vari componenti abbia le stesse caratteristiche di uno dei costituenti, vale a dire la candeggina pura. In realtà l'interpretazione data da parte delle autorità spagnole al decreto 349/1993 priverebbe di tutto il suo significato il principio del reciproco riconoscimento di cui all'art. 17 del decreto. La clausola di reciprocità sarebbe proprio volta a consentire l'immissione in commercio di candeggina e a maggior ragione di prodotti con candeggina in Spagna.

30. Inoltre la Commissione rinvia alla vasta giurisprudenza della Corte sull'etichettatura. L'apposizione di un'etichetta contenente una descrizione della natura e dei

componenti del prodotto commercializzato pregiudicherebbe gli scambi in maniera decisamente inferiore rispetto ad un divieto. Esisterebbero varie normative comunitarie riguardanti l'etichettatura dei prodotti detergenti e di pulizia. Tra queste rientrerebbero, ad esempio, la direttiva 88/379 o la raccomandazione della Commissione 13 settembre 1989. L'applicazione di dette disposizioni consentirebbe al consumatore di essere informato della composizione del prodotto. In tal modo si potrebbe escludere anche il rischio di uno scambio tra «candeggina» e «prodotto con candeggina».

31. Nella replica la Commissione sottolinea che la commercializzazione di detersivi a bassa concentrazione di candeggina in Spagna non metterebbe in pericolo la salute umana. Continuerebbero ad essere presenti sul mercato prodotti a base di candeggina pura, cui potrebbero ricorrere i consumatori che necessitano della loro particolare capacità disinfettante. Non si dovrebbe partire dal presupposto che i consumatori non acquisterebbero più prodotti contenenti candeggina pura.

32. Per quanto riguarda la concentrazione di cloro attivo, la Commissione rinvia a vari documenti da cui emergerebbe che il detersivo ha capacità disinfettante già con un contenuto decisamente inferiore a 35 grammi per litro. Pertanto la Commissione ritiene che il divieto di commercializzazione sia contrario al principio di proporzionalità.

2. Regno di Spagna

motivi di tutela della salute, in quanto il consumatore dovrebbe disporre di un prodotto che presenti una capacità disinfettante completa.

33. Prima di presentare osservazioni in merito alle censure sollevate dalla Commissione, il Regno di Spagna illustra le caratteristiche della candeggina e il suo utilizzo da parte dei consumatori spagnoli. La candeggina sarebbe composta principalmente da ipoclorito. In Spagna i prodotti con candeggina verrebbero utilizzati in linea di principio per la pulizia e l'igiene delle case, in quanto costituirebbero il mezzo più efficace per disinfettare.

36. A parere del Regno di Spagna, se i prodotti importati non avessero la stessa concentrazione di cloro attivo cui sono abituati e che si aspettano i consumatori spagnoli, ciò costituirebbe un rischio per la salute e per la tutela dei consumatori. Inoltre la commercializzazione di prodotti aventi solo una scarsa capacità disinfettante sotto la denominazione «candeggina» costituirebbe pubblicità ingannevole ai sensi della direttiva 84/459.

34. Non esisterebbero norme comunitarie relative all'armonizzazione della candeggina, perciò spetterebbe agli Stati membri adottare l'insieme delle disposizioni in materia di fabbricazione e commercializzazione di un prodotto per quanto riguarda il proprio territorio. Occorrerebbe accettare ostacoli al mercato interno derivanti dalle differenze esistenti tra le normative nazionali sulla commercializzazione di detti prodotti, purché necessari al fine di soddisfare esigenze tassative, quale ad esempio la tutela della salute umana.

37. Nell'ipotesi in cui la Corte non ritenga corretta tale tesi, le misure sarebbero comunque giustificate per motivi connessi con la tutela dei consumatori. Il consumatore spagnolo conoscerebbe la candeggina per il suo effetto sbiancante e disinfettante e sceglierebbe il prodotto fidandosi delle informazioni figuranti sull'etichetta. Nei casi dei prodotti importati di cui trattasi l'etichetta non descriverebbe la vera natura del prodotto. L'apposizione di un'ideale etichetta non risolverebbe il problema, in quanto neanche un consumatore mediamente informato e consapevole sarebbe in grado di comprendere le informazioni riportate sull'etichetta di un detersivo. Al riguardo la candeggina non sarebbe equiparabile ad un prodotto alimentare. Il consumatore spagnolo che compra un prodotto la cui etichetta rechi la dicitura «candeggina» collegherebbe a tale dicitura le migliori proprietà disinfettanti possibili.

35. Il Regno di Spagna ammette che il divieto impugnato costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. Tuttavia detta restrizione potrebbe essere giustificata per

38. Nella controreplica il governo spagnolo rileva che i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri potrebbero senz'altro accedere al mercato spagnolo. A tal fine il soggetto che intenda immettere in commercio il prodotto dovrebbe provare che questo presenta la stessa capacità disinfettante dei prodotti tradizionali a base di candeggina. Ciò non sarebbe contrario al principio di proporzionalità e non violerebbe il Trattato CE.

B — *Analisi*

39. Ai sensi dell'art. 28 CE, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché ogni misura di effetto equivalente. Secondo costante giurisprudenza, costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi misura che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi commerciali intracomunitari¹³. In assenza di armonizzazione delle legislazioni, l'art. 28 CE 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 riguardan-

ti, ad esempio, la presentazione, l'etichettatura o il confezionamento, anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati¹⁴.

40. Di conseguenza occorre esaminare in quale misura il divieto spagnolo di immettere in commercio prodotti la cui concentrazione di cloro attivo è inferiore a 35 grammi per litro, pur legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «detersivi con candeggina», costituisca un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

1. Presenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

41. Le parti concordano nel ritenere che il divieto spagnolo costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. È d'uopo seguire tale tesi.

42. Il decreto 349/1993 vieta la commercializzazione con la denominazione di vendita «detersivo con candeggina» di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri

¹³ — Sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville* (Racc. pag. 837, punto 5), e 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, *Keck e Mithouard* (Racc. pag. I-6097, punto 11).

¹⁴ — Sentenza 16 novembre 2000, causa C-217/00, *Commissione/Belgio* (Racc. pag. I-10251, punto 16).

con detta denominazione, allorché il contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro. Come osservato nelle conclusioni da me presentate nella causa C-14/00¹⁵, un siffatto divieto obbliga i fabbricanti aventi sede in altri Stati membri a modificare la composizione dei loro prodotti se essi intendono metterli in commercio in Spagna con la denominazione «detersivo con candeggina». In tal senso la normativa restringe l'immissione nel mercato spagnolo delle merci legalmente fabbricate in altri Stati membri e ostacola di conseguenza la loro libera circolazione nella Comunità¹⁶.

43. È vero che nel caso di specie la denominazione di vendita «detersivo con candeggina» non è riservata a prodotti spagnoli. Essa può invece essere utilizzata per tutti i prodotti la cui concentrazione di cloro attivo è di almeno 35 grammi per litro. Secondo i dati forniti dalla Commissione, anche in altri Stati membri verrebbero commercializzati prodotti equiparabili, ma con una concentrazione di cloro inferiore; unicamente in Belgio la concentrazione sarebbe equivalente a quella fissata in Spagna. Le autorità spagnole mettono in evidenza che i prodotti oggetto dei procedimenti amministrativi contenevano una quantità decisamente inferiore di cloro attivo, vale a dire 9 grammi per litro e 10,4 grammi per litro. Pertanto la normativa spagnola giova alla produzione nazionale

tipica, sfavorendo nella stessa misura prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «detersivo con candeggina». Secondo la citata giurisprudenza, un siffatto *modus operandi* costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa¹⁷.

44. Il governo spagnolo fa valere che i prodotti di cui trattasi potrebbero essere commercializzati sotto la denominazione «detersivo con candeggina» se fossero soddisfatte le tre condizioni stabilite nella comunicazione dell'Instituto nacional del consumo. Di conseguenza l'accesso al mercato spagnolo non sarebbe in linea di principio negato. L'interpretazione data da tale organismo della clausola del reciproco riconoscimento non sarebbe contraria al testo dell'art. 17 del decreto 349/1993 né, di conseguenza, alle norme comunitarie in materia di libera circolazione delle merci.

45. Questo argomento non può essere accolto. La soddisfazione delle condizioni stabilite ovvero la produzione delle prove necessarie costituiscono un requisito aggiuntivo per i prodotti esteri che ostacola la libera circolazione di prodotti con candeggina. Interpretando la clausola del reciproco riconoscimento nel modo descritto, le autorità spagnole la privano completamente del suo senso.

15 — Conclusioni presentate il 6 dicembre 2001 nella causa C-14/00, Commissione/Italia (Racc. pag. I-513, paragrafi 33 e 36).

16 — V., a tale riguardo, sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia (Racc. pag. 3019, punto 26), e 22 settembre 1988, causa 286/86, Ministère public/Desrebaix (Racc. pag. 4907, punto 12).

17 — V. sentenza nella causa 193/80, cit. alla nota 16 (punto 20).

46. Inoltre il governo spagnolo osserva che i prodotti potrebbero essere commercializzati in Spagna con la denominazione di vendita «contiene blanqueantes a base de cloro» (contiene sbiancanti a base di cloro). In relazione a questa opportunità occorre rilevare che l'impiego di detta denominazione comporta il rischio di una percezione negativa da parte del consumatore. Il consumatore che vedesse un prodotto recante detta dicitura potrebbe facilmente credere che non si tratti di un disinfettante tradizionale, che di norma reca la dicitura «candeggina». Sussiste così la possibilità che il consumatore non consideri il prodotto come altrettanto valido ovvero lo valuti come inferiore ai prodotti a base di candeggina. Perciò la possibilità di denominare in maniera diversa il prodotto non fa sì che dal divieto impugnato non discendano restrizioni alla libera circolazione delle merci.

47. A titolo di conclusione provvisoria occorre quindi rilevare che dalla normativa spagnola impugnata ha origine una restrizione alla libera circolazione delle merci.

2. Giustificazione della restrizione alla libera circolazione delle merci

48. Per giustificare la normativa in questione il governo spagnolo fa valere in

primo luogo motivi connessi con la tutela della salute ovvero, nell'ipotesi in cui la Corte non dovesse condividere tale tesi, requisiti connessi con la tutela dei consumatori.

3. Giustificazione per motivi di tutela della salute

49. La tutela della salute viene riconosciuta come possibile giustificazione di una misura di effetto equivalente sia ai sensi dell'art. 30 CE che quale esigenza tassativa. Per trovare giustificazione per motivi connessi con la tutela della salute, una misura deve essere conforme al principio della proporzionalità, vale a dire dev'essere idonea, necessaria e adeguata.

50. La normativa spagnola è senza dubbio atta a tutelare la salute degli spagnoli. Il divieto fa sì che i consumatori spagnoli possano acquistare esclusivamente prodotti con un contenuto relativamente alto di cloro attivo, avente capacità disinfettante molto elevata. Di conseguenza, utilizzando detti prodotti, la probabilità di eliminare un numero di germi decisamente elevato è maggiore.

51. Per essere compatibile con il diritto comunitario la normativa impugnata non

deve però andare al di là di quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito. Dalle osservazioni della Commissione emerge che non esistono divieti equiparabili in altri Stati membri. In questi ultimi vengono commercializzati prodotti con una concentrazione di cloro attivo decisamente inferiore. Il carattere necessario potrebbe essere corroborato dall'argomento dedotto dal governo spagnolo secondo cui in Spagna si registrerebbero perlopiù temperature atmosferiche relativamente elevate, con la conseguente forte probabilità di proliferazione di microorganismi. La disinfezione costituirebbe una misura necessaria per limitare i rischi che ne derivano al fine di garantire la tutela della salute pubblica.

52. A tale riguardo è d'uopo rilevare che i detersivi con candeggina descritti vengono utilizzati per pulire la casa e non per disinfettare strumenti medici, ospedali o altri luoghi pubblici. Essi non servono nemmeno per disinfettare acqua potabile o frutta e verdura. Le parti concordano su tale punto. Questa circostanza è rilevante, in quanto le proprietà disinfettanti che un prodotto dovrebbe presentare dipendono dal suo uso. Pertanto nel caso di specie non è possibile pretendere, in relazione alla capacità disinfettante dei prodotti, requisiti elevati quanto quelli cui sono subordinati prodotti destinati, ad esempio, a disinfettare l'acqua potabile.

53. La Commissione osserva che in Spagna il consumo di prodotti nazionali con candeggina non verrebbe soppiantato dalla commercializzazione di prodotti prove-

nienti da altri Stati membri. Il consumatore sarebbe sempre libero di optare per un prodotto spagnolo se desidera una capacità disinfettante particolarmente potente. Questo argomento va accolto. In una costante giurisprudenza¹⁸ la Corte parte dal presupposto che il consumatore sia avveduto ed informato e che lo si debba senz'altro ritenere capace di decidere consapevolmente i suoi acquisti.

54. Le parti presentano varie ricerche riguardanti l'effetto del cloro attivo e illustrano a partire da quale concentrazione sussistono capacità disinfettanti. A tale proposito emerge che sulla concentrazione necessaria influiscono diversi fattori, come ad esempio il tipo di microorganismi da eliminare. Le ricerche evidenziano che la capacità disinfettante sussiste già con una concentrazione di cloro attivo decisamente inferiore a 35 grammi per litro. A questo riguardo viene citata anche una decisione del Tribunale amministrativo di Madrid dell'11 dicembre 2000¹⁹, in cui si dichiara che con una concentrazione di 10 grammi per litro di cloro attivo un detersivo con candeggina raggiunge una capacità disinfettante pari a quella della candeggina pura. Le stesse disposizioni tecnico-sanitarie spagnole prevedevano, fino alla modifica apportata dal decreto 349/1993, che la denominazione «candeggina» potesse essere utilizzata per una concentrazione minima di cloro attivo di 20 grammi per litro. Di conseguenza la concentrazione

18 — V., ad esempio, sentenza 13 gennaio 2000, causa C-220/98, Estée Lauder (Racc. pag. I-117, punto 30).

19 — Controrricorso, allegato 6.

imposta dalla normativa spagnola attualmente in vigore è notevolmente più elevata di quanto necessario.

configura in termini analoghi. Si deve pertanto rilevare che il divieto generale di commercializzazione non può essere giustificato per motivi connessi con la tutela della salute.

55. Misure nazionali che hanno o possono avere un effetto restrittivo sulle importazioni di prodotti sono compatibili con il Trattato solo se necessarie per un'efficace tutela della salute e della vita delle persone. Una normativa o una prassi nazionale viola pertanto l'art. 30 CE qualora la salute e la vita delle persone possano venire protette in modo altrettanto efficace con provvedimenti meno restrittivi per gli scambi intracomunitari²⁰.

4. Giustificazione per motivi connessi con la tutela dei consumatori

56. Poiché i detersivi con candeggina vengono legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri, non si deve partire dal presupposto che costituiscano un rischio per la salute degli spagnoli. Le particolari circostanze presenti in Spagna e sulla cui base può essere necessario utilizzare prodotti disinfettanti particolarmente potenti possono essere prese in considerazione da misure che ostacolano gli scambi intracomunitari in misura minore rispetto ad un divieto generale di commercializzazione. A tal fine viene ad esempio in esame un'adeguata etichettatura dei prodotti. Occorre approfondire tale possibilità nell'ambito della giustificazione per motivi connessi con la tutela dei consumatori, in quanto la problematica al riguardo si

57. Come ho osservato nelle conclusioni presentate nella causa C-14/00, è giurisprudenza consolidata²¹ che, nelle materie per le quali manca una disciplina di diritto comunitario, gli ostacoli agli scambi intracomunitari che scaturiscono da discrepanze tra le normative nazionali devono essere accettati nei limiti in cui dette disposizioni, indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possano giustificarsi in quanto necessarie per soddisfare esigenze tassative inerenti, tra l'altro, alla tutela dei consumatori. Ma, per essere tollerate, è necessario che dette disposizioni siano proporzionate alla finalità perseguita e che lo stesso obiettivo non possa essere raggiunto con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi comunitari²².

20 — V., a questo riguardo, sentenze 7 marzo 1989, causa 215/87, Schumacher (Racc. pag. 617, punto 18), e 10 novembre 1994, causa C-320/93, Örtscheit (Racc. pag. I-5243, punti 16 e 17).

21 — V., ad esempio, sentenza 26 novembre 1996, causa C-313/94, Graffione (Racc. pag. I-6039, punto 17).

22 — V. conclusioni presentate nella causa C-14/00, cit. alla nota 15 (paragrafo 39).

58. La normativa spagnola si applica indistintamente a prodotti nazionali ed esteri. Di conseguenza la prima condizione è soddisfatta.

59. Il governo spagnolo ritiene che il divieto impugnato sia giustificato per motivi connessi con la tutela dei consumatori. La Spagna sarebbe lo Stato membro della Comunità europea con il più elevato consumo pro capite di candeggina. Il consumatore spagnolo conoscerebbe tradizionalmente solo prodotti con candeggina contenenti un'elevata concentrazione di cloro attivo e si aspetterebbe la stessa caratteristica dai prodotti importati. Qualora questi ultimi venissero commercializzati in Spagna, sussisterebbe il rischio che il consumatore confonda i prodotti, senza trovare quindi le proprietà disinfettanti da esso attese e desiderate. Ciò potrebbe avere conseguenze negative per i consumatori.

60. La Corte ha riconosciuto la tutela dei consumatori come esigenza tassativa²³, in linea di principio atta a giustificare misure che costituiscono restrizioni alla libera circolazione delle merci. Pertanto anche la seconda condizione è soddisfatta.

61. Occorre quindi esaminare se la misura sia proporzionata alla finalità perseguita. La Commissione ritiene che sia impossibile esigere che un prodotto costituito da vari componenti abbia le stesse caratteristiche di un singolo costituente. Inoltre la tutela del consumatore potrebbe essere conseguita con provvedimenti meno restrittivi per gli scambi intracomunitari. Secondo una costante giurisprudenza, in mancanza di armonizzazione comunitaria, provvedimenti nazionali necessari per garantire la corretta denominazione dei prodotti, che eviti qualsiasi confusione nella mente del consumatore e che garantisca la lealtà delle operazioni commerciali, non sono in contrasto con gli artt. 28 e segg. del Trattato²⁴.

62. Il divieto di commercializzare «detersivi con candeggina» con tale denominazione è atto a tutelare il consumatore spagnolo da qualsiasi confusione. Il divieto garantisce che vengano immessi in commercio esclusivamente prodotti con candeggina con un contenuto di cloro attivo non inferiore a 35 grammi per litro e quindi rispondenti alle abitudini e alle aspettative del consumatore spagnolo.

63. Occorre pertanto stabilire se il divieto sia anche necessario per conseguire la finalità perseguita. La Commissione ritiene

23 — V., ad esempio, sentenza 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punto 15).

24 — Sentenze 26 ottobre 1995, causa C-51/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3599, punto 31); 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 739, punto 11), e 11 maggio 1989, causa 76/86, Commissione/Germania (Racc. pag. 1021, punto 17).

che il divieto non sia necessario e propone di apporre un'etichetta appropriata, ad esempio, contenente le informazioni relative alla composizione e alle caratteristiche principali del prodotto. Nella sua giurisprudenza la Corte ha dichiarato in linea di principio che un'etichetta che specifichi la natura e le caratteristiche del prodotto venduto costituisce un mezzo meno restrittivo²⁵. Il governo spagnolo ritiene che questa soluzione non possa garantire nella stessa misura la tutela dei consumatori, in quanto il consumatore potrebbe fraintendere o non essere in grado di valutare effettivamente le informazioni riportate sull'etichetta. Inoltre l'accertamento della capacità disinfettante del prodotto necessiterebbe di analisi scientifiche che il consumatore non potrebbe effettuare da solo.

64. In sentenze precedenti la Corte ha sempre ritenuto che il fatto che i consumatori di uno Stato membro abbiano precise aspettative riguardo alla composizione di un prodotto non sia atto a giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci²⁶. Inoltre essa ha rilevato che sarebbe in contrasto con l'art. 28 CE e con gli obiettivi del mercato comune vietare in uno Stato membro l'uso di una determinata denominazione per prodotti importati dello stesso tipo legalmente fabbricati e messi in commercio in un altro Stato

membro. Lo Stato membro d'importazione non può vietarne l'importazione e la messa in commercio, con la denominazione generica in questione, qualora venga assicurata l'informazione del consumatore²⁷.

65. Come osservato nelle conclusioni da me presentate nella causa C-14/00²⁸, in una giurisprudenza, divenuta nel frattempo alquanto estesa, relativa all'impiego di denominazioni di vendita per gli alimenti, la Corte ha sempre preso a riferimento un consumatore avveduto, nei cui confronti si possa ragionevolmente pretendere, ed anche presumere, che esso sia autonomamente informato²⁹. Secondo una costante giurisprudenza, bisogna considerare che i consumatori che decidono gli acquisti in base alla composizione dei prodotti leggano anzitutto l'elenco dei componenti. La Corte ha riconosciuto il rischio che i consumatori, in taluni casi, possano essere indotti in errore³⁰. Anche se le perplessità del governo spagnolo al riguardo sono in linea di principio giustificate, secondo l'attuale giurisprudenza, tale rischio rimane tuttavia minimo e non può giustificare ostacoli per la libera circolazione delle merci³¹. Nel presente procedimento non vi è alcuna ragione evidente per discostarsi da tale giurisprudenza costante.

25 — V., ad esempio, sentenza 22 ottobre 1998, causa C-184/96, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6197, punto 22).

26 — V., a tale proposito, sentenze nella causa 193/80, cit. alla nota 16 (punto 23), 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227, punto 26), e nella causa C-51/94, cit. alla nota 24 (punto 32).

27 — Sentenza 11 ottobre 1990, causa C-210/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3697, punto 13).

28 — V. conclusioni cit. alla nota 15 (paragrafo 50).

29 — Sentenza 12 ottobre 2000, causa C-3/99, Ruwet (Racc. pag. I-8749, punto 53).

30 — Sentenza nella causa C-51/94, cit. alla nota 24 (punto 34).

31 — Ibidem.

66. Il governo spagnolo sostiene che la giurisprudenza sviluppata dalla Corte in materia di etichettatura non è applicabile al caso di specie. Detta giurisprudenza sarebbe stata elaborata per prodotti alimentari e cosmetici e non sarebbe applicabile per analogia a prodotti di pulizia quali la candeggina, in quanto il consumatore non potrebbe valutare le capacità disinfettanti del prodotto leggendo l'etichetta. Quest'impostazione non può essere seguita.

duttori che intendano importare detersivi con candeggina in Spagna. L'art. 7 della direttiva stabilisce le indicazioni che deve recare l'imballaggio in modo leggibile ed indelebile. L'art. 7, lett. c), dispone che il nome chimico della o delle sostanze deve essere indicato secondo le disposizioni ivi elencate. Si deve partire dal presupposto che il livello di sicurezza fissato dalla direttiva è sufficiente a soddisfare i motivi connessi con la tutela dei consumatori fatti valere dal governo spagnolo.

67. Come ha giustamente sostenuto la Commissione, non si può affermare in linea generale che le etichette apposte sui prodotti di pulizia siano meno comprensibili di quelle dei prodotti alimentari o cosmetici. Nella sua giurisprudenza la Corte prende a riferimento un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto³². Non vi è motivo di ritenere che un consumatore sia in grado di decifrare solo l'etichetta di un prodotto alimentare o di un cosmetico e non quella di un detersivo. Pertanto la giurisprudenza relativa all'etichettatura è applicabile al caso di specie.

68. Tale conclusione è anche corroborata dal fatto che la direttiva 88/379 contiene norme riguardanti l'etichettatura di preparati pericolosi, cui devono attenersi i pro-

69. Occorre altresì respingere l'argomento del governo spagnolo secondo cui i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione «detersivo con candeggina» violerebbero la direttiva 84/450 in materia di pubblicità ingannevole. Le etichette apposte su detti prodotti non inducono in errore il consumatore sulle vere caratteristiche del prodotto, poiché i prodotti recano la denominazione «gel con candeggina» o «spray con candeggina». La parola «con» indica chiaramente al consumatore che egli acquista un prodotto contenente, tra l'altro, candeggina, e non composto esclusivamente da candeggina. Inoltre i prodotti oggetto dei provvedimenti amministrativi contenevano anche indicazioni relative alla loro composizione. La vera natura del prodotto non viene sottaciuta all'acquirente. Di conseguenza non sussiste alcuna pubblicità ingannevole ai sensi della direttiva 84/450.

32 — Sentenze nelle cause C-470/93, cit. alla nota 23 (punto 24), e nella causa C-220/98, cit. alla nota 18 (punto 30).

70. In conclusione occorre pertanto rilevare che il divieto di commercializzare prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri con la denominazione «detersivo con candeggina» non è proporzionato, in quanto non costituisce il mezzo meno restrittivo per garantire la tutela del consumatore spagnolo riguardo alla confusione con prodotti nazionali contenenti candeggina. Il requisito di un'etichettatura adeguata pregiudica in misura minore la libera circolazione delle merci. A questo proposito la normativa spagnola non è atta a giustificare la restrizione alla libera circolazione delle merci contestata. Pertanto il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere accolto.

VII — Sulle spese

71. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Spagna è rimasto soccombente e la Commissione ne ha chiesto la condanna alle spese, le spese vanno poste a carico del primo.

VIII — Conclusione

72. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire quanto segue:

«1) Il Regno di Spagna, avendo negato l'accesso al mercato spagnolo di prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri sotto la denominazione di «limpiador con lejía» (detersivo con candeggina), o simili, allorché il loro contenuto di cloro attivo sia inferiore a 35 grammi per litro, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 28 CE.

2) Il Regno di Spagna sopporterà le spese del procedimento».