Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dall'Economische Politierechter (giudice di polizia economica) presso l'Arrondissementsrechtsbank di Amsterdam, con sentenza 28 marzo 1980, dichiara:

La nozione di «misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione», di cui all'art. 30 del Trattato, va intesa nel senso che rientra in detta disposizione la normativa di uno Stato membro che prescriva che la quantità di materia secca di un pane deve rimanere nell'ambito di una forcella di valori determinati, qualora essa si applichi all'importazione di pane legalmente fabbricato e smerciato in un altro Stato membro.

Pescatore Touffait Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 19 febbraio 1981.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 18 DICEMBRE 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Ancora una volta, l'articolo 30 del Trattato CEE è oggetto di una domanda d'interpretazione, introdotta ai sensi dell'articolo 177 del medesimo Trattato. I fatti sono molto semplici. La ditta Kelderman è stata imputata di aver violato il decreto olandese sul pane (Broodbesluit, del 21 dicembre 1925) per aver posto in vendita nei Paesi Bassi delle «brioches» importate dalla Francia, contenenti una quantità di materia secca non conforme

ai valori prescritti nell'articolo 10 di quel decreto. Dinanzi al giudice di polizia economica presso l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam, l'imputata si è difesa sostenendo che la norma anzidetta non è più obbligatoria, perché incompatibile con l'articolo 30 del Trattato CEE. Ciò ha indotto il giudice a chiedervi:

«Se la nozione di "misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione" di cui all'articolo 30 del Trattato CEE vada intesa nel senso che in essa rientra la condizione posta dall'articolo 10 del Broodbesluit (Warenwet) — decreto sul pane (legge sulla qualità e sulla designazione delle merci) — secondo cui il quantitativo di sostanza secca contenuto nel pane deve rimanere entro determinati valori, con la conseguenza che certi prodotti tradizionali di altri Stati membri, il cui tenore in sostanza secca va oltre i limiti stabiliti, non possono essere posti in commercio nei Paesi Bassi».

2. È opportuno qualche chiarimento circa la normativa olandese, in base alla quale il procedimento penale contro la ditta Kelderman è stato instaurato. Il Broodbesluit fu emanato in esecuzione degli articoli 14 e 15 della legge del 19 settembre 1919 sulle merci (Warenwet), che prevedeva la successiva disciplina delle denominazioni, dei tipi e della composizione di alcuni prodotti, allo scopo di proteggere la salute pubblica e di promuovere la lealtà delle transazioni commerciali. L'articolo 10 del Broodbesluit dispone in sostenza che il peso della materia secca di un pane deve essere inferiore a 22 grammi o situarsi in una delle «forcelle» successivamente elencate (30-36 g, 60-70 g, 120-140 g, 240-265 g, 480-530 g, ecc.). Fanno eccezione il pane all'uva, il pane allo zucchero e i biscotti.

Può sorprendere il fatto che l'amministrazione olandese, invece di prescrivere determinate percentuali minime e massime di materia secca, abbia preferito utilizzare nel decreto il sistema delle «forcelle». Ma non è difficile comprendere che tale sistema si collega all'esistenza di un certo numero di formati tradizionali del pane, ed è risultato che il decreto voleva anche garantire il mantenimento di questa scala di formati (panini da 50 e da 100 g; pani da 200, 400, 800 g, ecc.). Si noterà pure che, mentre i valori minimi in materia secca corrispondono costantemente a una percentuale del 60 %, i valori massimi sono fissati secondo una curva che tende a ridursi. Nel caso di specie, le «brioches» importate e vendute dalla ditta Kelderman pesano 400 g — e corrispondono quindi a uno dei formati tipici in uso nei Paesi Bassi — ma hanno un contenuto in materia secca di 301 grammi, che supera così di 36 grammi il massimo previsto dalla «forcella» relativa ai pani di 400 g. Osservo a tal proposito che, stranamente, l'autorità amministrativa olandese la quale ha promosso l'azione penale contro Kelderman è partita dall'assunto che le brioches in questione abbiano un tenore troppo basso di materia secca, riferendosi alla forcella corrispondente ad un pane di 800 grammi. Ma questa particolarità di fatto non ha evidentemente alcuna influenza sui termini generali del problema.

Vi è un altro aspetto di questo caso che solleva perplessità: e cioè che le «brioches» siano state assimilate al pane. In realtà, come la Commissione ha fatto osservare, nell'ambito della tariffa doganale comune il pane ordinario è distinto dal pane con aggiunta di uova; e non c'è dubbio che anche dal punto di vista del

consumatore i due prodotti siano sensibilmente diversi. D'altra parte, è pur vero che fra i tipi di pane esplicitamente eccettuati dal decreto olandese di cui stiamo discutendo, le brioches non sono comprese, cosicché è verosimile che il giudice nazionale non possa qualificarle se non come una varietà del pane ordinario. Ad ogni modo, il problema è di stretta competenza del giudice di merito.

3. Non vi è dubbio che una normativa del tipo di quella sopra descritta è suscettibile di ostacolare, almeno indirettamente, gli scambi intracomunitari. In effetti, se si stabiliscono valori minimi e massimi di materia secca, con riferimento implicito a una determinata scala di formati di pane, non soltanto si esigono condizioni più severe di quella di una percentuale minima in materia secca (o di una percentuale massima di acqua) che si ritrova in parecchie legislazioni, ma si presuppone il rigoroso rispetto di una scala di formati (o «pezzature») in cui si rispecchia una tradizione locale. Basta dunque che in un altro Stato membro siano seguite tradizioni diverse, ovvero non si ritenga necessario limitare i valori massimi di materia secca (come accade nel caso di specie), perché sia impedita la vendita di prodotti della panificazione importati da quello Stato.

Con ciò non si vuol negare che gli Stati membri sono tuttora liberi di regolare la produzione, la distribuzione e il consumo del pane nei rispettivi territori. In effetti, una regolamentazione comunitaria in materia non è stata ancora introdotta, pur essendo stata prevista nel quadro della terza fase del programma d'azioni miranti a eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi di derrate alimentari, adottato dal Consiglio il 28 maggio 1969 (e pubblicato nella GU CE del 17 giugno 1969, n. C 76). Il 4 gennaio 1973, la Commissione aveva trasmesso al Consiglio una proposta di direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni concernente il pane; ma tale proposta non fu esaminata dal Consiglio, e la Commissione ha finito col ritirarla nel 1976. Comunque, è chiaro che le competenze statali in questo campo debbono restare nei limiti tracciati dall'articolo 30 del Trattato CEE. La Corte l'ha ribadito nella sentenza 26 giugno 1980 relativa alla causa 788/79, Gilli-Andres, affermando (al punto 5 della motivazione): «In mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio del prodotto di cui trattasi, spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione, la distribuzione e il consumo di tale prodotto, rispettando tuttavia la condizione che le varie normative non ostacolino direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

Ciò premesso, per sfuggire al divieto di cui al citato articolo 30, una normativa statale del genere descritto dovrebbe o rientrare nell'ambito dell'articolo 36 — in particolare, sotto il profilo della tutela della salute delle persone — o rispondere ad una delle altre esigenze imperative che la giurisprudenza di questa Corte ha dichiarato suscettibili di prevalere sul di-

vieto anzidetto: la lealtà dei negozi commerciali e la difesa dei consumatori (rinvio, su questo punto, alle sentenze del 20 febbraio 1979 nella causa 120/78, Rewe, Raccolta 1979, pag. 649, e del 26 giugno 1980 nella causa 788/79, Gilli-Andres, citata; rispettivamente punto 8 e punto 6 della motivazione). Si tratta dunque di verificare se una di queste eccezioni sia applicabile nel caso di specie.

4. La finalità di proteggere la salute pubblica giustifica certamente in linea di principio una misura nazionale che fissi un certo tenore minimo in materia secca del pane: evidentemente una siffatta misura tende a far sì che il pane sia nutriente, e che la quantità di acqua in esso contenuta non sia eccessiva. Nego invece che possa giustificarsi, sulla stessa base, la determinazione del tenore massimo di materia secca; mi sembra difficile sostenere che un pane caratterizzato da minore umidità sia nocivo alla salute. Ma qui è in gioco anche e soprattutto il sistema delle forcelle dei valori, strettamente collegato — come abbiamo visto — alla confezione del pane in determinati formati. Tale sistema — che non ha alcun rapporto con la tutela della salute — ha per effetto d'intralciare l'importazione di pane che sia confezionato in altri Stati membri in formati diversi, e ciò in evidente contrasto con l'articolo 30.

Il Governo olandese, riconoscendo che il sistema delle forcelle di valori comporta l'obbligo di confezionare il pane in determinati formati, ha sostenuto che ciò gioverebbe alla lealtà delle pratiche commerciali e alla tutela dei consumatori: a suo avviso, essendo il pane venduto normalmente senza imballaggio, il consumatore sarebbe rassicurato circa il peso attraverso le dimensioni "standard" dei vari pezzi. Ma, anche ammesso che questa esigenza sia degna di tutela, rimane da vedere perché non possa essere consentita la vendita di pani diversi da quelli di formato tipico, con l'obbligo di un involucro sul quale sia indicato il peso (nella specie, le brioches contestate erano poste in commercio precisamente in tali condizioni).

Conviene ricordare che, nella direttiva emanata dalla Commissione il 22 dicembre 1969 (n. 70/50 CEE), ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, del Trattato CEE, in vista della soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, l'articolo 3 considerava come rientranti in questa categoria «le misure relative alla commercializzazione dei prodotti e riguardanti, in particolare, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'identificazione, il condizionamento, applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, i cui effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci eccedono il contesto degli effetti propri di una regolamentazione commerciale». La stessa norma precisava, al suo secondo comma: «Tale è, in particolare, il caso: — quando gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci sono sproporzionati rispetto al risultato perseguito; — quando il medesimo obbiettivo può essere raggiunto con altro mezzo che intralci in minor misura gli scambi». Ora, a me sembra indiscutibile che una normativa nazionale configurata come l'articolo 10 del Broodbesluit olandese osta-

cola la libertà di circolazione delle merci in modo sproporzionato rispetto agli obbiettivi perseguiti, i quali possono essere raggiunti con altri mezzi. Se si tratta di rassicurare il consumatore circa la natura e il peso del prodotto che gli viene presentato in formato diverso da quelli tradizionali, imporre ai commercianti che le informazioni essenziali figurino su di una etichetta sarebbe un mezzo sufficiente in relazione allo scopo voluto.

Conviene infine spendere qualche parola circa l'argomento invocato dal Governo olandese, secondo cui la legge sulle merci (Warenwet) darebbe al Ministro competente il potere di concedere delle esenzioni dal rispetto delle condizioni poste dal Broodbesluit. Mi limito a ricordare ciò che la Corte ha già avuto modo di dire nella sentenza del 24 gennaio 1978 relativa al caso 82/77, van Tiggele (Raccolta 1978, pag. 25, punto 19 della motivazione), e cioè che una misura la quale ricada sotto il divieto previsto dall'articolo 30 del Trattato non sfugge a questo divieto solo perché l'autorità competente ha la facoltà di accordare delle esenzioni, nemmeno quando tale facoltà è esercitata con una certa liberalità in favore dei prodotti importati.

5. In conclusione, sono d'avviso che la Corte dovrebbe rispondere alla domanda pregiudiziale rivoltale dal giudice di polizia economica presso l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam, con ordinanza registrata in cancelleria il 29 maggio 1980, dichiarando quanto segue:

«Il divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, stabilito dall'articolo 30 del Trattato CEE, va inteso nel senso che esso colpisce i provvedimenti di uno Stato membro relativi alla determinazione dei limiti minimi e massimi della materia secca del pane e di prodotti analoghi, se essi sono configurati in modo tale da escludere l'importazione di prodotti del genere, regolarmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri, non nocivi per la salute delle persone e presentati al consumatore con informazioni adeguate circa la loro natura e il loro peso».