

Giurisprudenza comunitaria

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Prima Sezione

SENTENZA

del 24 Novembre 2005 (*)

Procedimento numero C 366/04

Parti: **Georg Schwarz e Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg,**

Massima

«Libera circolazione delle merci – Restrizioni quantitative – Misure d'effetto equivalente – Disposizione nazionale che vieta la vendita di dolci a base di zucchero privi di confezione in distributori automatici – Igiene dei prodotti alimentari»

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues, E. Juhász (relatore), M. Ilešič e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. L. A. Geelhoed

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

viste le osservazioni presentate:

– per il sig. Schwarz, dai sigg. J. Dengg, M. Vavrousek e T. Hölber, Rechtsanwälte;

– per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. J. P. Keppenne e B. Schima, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 giugno 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. da 28 CE a 30 CE, nonché dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/43/CEE, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU L 175, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Schwarz ed il Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (sindaco di Salisburgo), il quale ha avviato un procedimento amministrativo di natura

penale a carico di tale soggetto privato per aver immesso in commercio dolci a base di zucchero privi di confezione in distributori automatici.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 L'art. 28 CE vieta le restrizioni quantitative all'importazione nonché tutte le misure d'effetto equivalente tra gli Stati membri.

4 Ai sensi dell'art. 30 CE, l'art. 28 CE lascia impregiudicati i divieti e le restrizioni all'importazione giustificati, tra l'altro, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, purché tali divieti e restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

5 Secondo il primo 'considerando' della direttiva, la libera circolazione dei prodotti alimentari è essenziale per il completamento del mercato interno.

6 A tenore del secondo 'considerando' della direttiva, la tutela della salute delle persone costituisce una preoccupazione fondamentale.

7 In forza del quarto 'considerando' della direttiva, per tutelare la salute delle persone si devono armonizzare per i prodotti alimentari le norme generali di igiene.

8 L'art. 1 della direttiva dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva stabilisce le norme generali di igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica dell'osservanza di tali norme.

2. La presente direttiva si applica fatte salve le disposizioni adottate nel contesto di norme comunitarie più specifiche in materia di igiene dei prodotti alimentari (...).»

9 L'art. 3, n. 1, della direttiva così recita:

«La preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione e la vendita o la fornitura di prodotti alimentari devono essere effettuati in modo igienico».

10 Ai sensi dell'art. 3, n. 2, della direttiva, le imprese del settore alimentare devono individuare nelle loro attività ogni fase che potrebbe rivelarsi critica per la sicurezza degli alimenti e garantire che siano individuate, applicate, mantenute e aggiornate le opportune procedure di sicurezza avvalendosi dei seguenti principi su cui è basato il sistema HACCP (Analisi di rischio e punti critici di controllo), principi elencati nello stesso numero.

11 L'art. 3, n. 3, della direttiva stabilisce quanto segue:

«Le imprese del settore alimentare devono attenersi alle norme di igiene di cui all'allegato (...).»

12 Secondo l'art. 7, n. 1, della direttiva:

«Nel rispetto del trattato, gli Stati membri possono mantenere, modificare o introdurre disposizioni nazionali in materia di igiene dei prodotti alimentari più specifiche di quelle previste dalla presente direttiva, a condizione che:

- non siano meno rigorose di quelle riportate nell'allegato;
- non costituiscano una restrizione, un ostacolo o una barriera agli scambi di prodotti alimentari conformemente alla presente direttiva».

13 L'allegato della direttiva elenca, nella parte III, i seguenti requisiti, applicabili, in particolare, ai locali mobili e/o temporanei nonché ai distributori automatici:

«1. I locali e i distributori automatici debbono essere situati, progettati e costruiti nonché mantenuti puliti e sottoposti a regolare manutenzione in modo tale da evitare, per quanto ragionevolmente possibile, rischi di contaminazione degli alimenti e di annidamento di agenti nocivi.

2. In particolare e laddove necessario:

(...)

b) le superfici in contatto col cibo devono essere in buone condizioni e facilmente lavabili e se necessario disinfettabili. A tale fine si richiedono materiali lisci, lavabili e non tossici, a meno che gli operatori alimentari non dimostrino all'autorità competente che altri materiali utilizzati sono adatti allo scopo;

(...)

d) si devono prevedere adeguate disposizioni per la pulitura degli alimenti;

(...)

h) i prodotti alimentari devono essere collocati in modo da evitare, per quanto ragionevolmente possibile, i rischi di contaminazione».

14 La parte IX dello stesso allegato, intitolata «Disposizioni applicabili ai prodotti alimentari», dispone, al punto 3, che:

«Tutti gli alimenti manipolati, immagazzinati, imballati, collocati e trasportati, devono essere protetti da qualsiasi forma di contaminazione atta a renderli inadatti al consumo umano, nocivi per la salute o contaminati in modo tale da non poter essere ragionevolmente consumati in tali condizioni. In particolare, gli alimenti devono essere collocati e/o protetti in modo da ridurre al minimo qualsiasi rischio di contaminazione. Devono essere previsti procedimenti appropriati per garantire il controllo degli agenti nocivi».

La normativa nazionale

15 Le disposizioni della direttiva sono state recepite nel diritto austriaco mediante il regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari (Lebensmittelhygieneverordnung) 3 febbraio 1998 (BGBl. II, 31/1998, nella versione pubblicata nel BGBl. II, 33/1999). Le disposizioni della direttiva vi sono state riprese in termini praticamente identici.

16 L'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento sull'igiene dei dolci nei distributori automatici (Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren aus Automaten) 10 febbraio 1988 (BGBl. 127/1988, in prosieguo: il «regolamento sull'igiene dei dolci»), dispone quanto segue:

«1. Per distributori automatici di dolci ai sensi del presente regolamento s'intendono distributori automatici che, previa introduzione di denaro, distribuiscono dolci contenenti zucchero o surrogati dello zucchero. Tali dolci, contenuti in un contenitore chiuso, sono distribuiti attraverso una condotta di distribuzione munita di dispositivo di raccolta (cavità per il prelievo).

2. I distributori automatici di dolci devono essere disposti o collocati in modo da non essere esposti direttamente ai raggi del sole. I dispositivi di raccolta (cavità per il prelievo) devono essere protetti dagli agenti atmosferici in modo da evitare contaminazioni».

17 Ai sensi dell'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci:

«È vietato mettere in vendita mediante distributori automatici dolci contenenti zucchero o surrogati dello zucchero privi di confezione».

Causa principale e questione pregiudiziale

18 Il sig. Schwarz è stato destinatario di decisioni amministrative di natura penale adottate dal sindaco della città di Salisburgo che gli addebita di avere immesso in commercio, mediante distributori automatici, vari tipi di gomma da masticare privi di confezione, diversamente da quanto richiesto dall'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci.

19 Il sig. Schwarz ha proposto ricorso avverso le dette decisioni dinanzi all'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg, facendo valere che il regolamento sull'igiene dei dolci, in particolare il suo art. 2, è incompatibile con il diritto comunitario, in particolare con le disposizioni della direttiva.

20 L'Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg, ritenendo che la controversia sottopostagli richiedesse un'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il combinato disposto degli artt. da 28 CE a 30 CE e dell'art. 7 della direttiva 93/43 (...) osti ad una disposizione nazionale anteriore alla direttiva che vieta di porre in vendita in distributori automatici dolci contenenti zucchero naturale o surrogati dello zucchero privi di confezione».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

21 Il sig. Schwarz afferma che l'obbligo di confezionare singolarmente ogni gomma da masticare, posto dall'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci, produce l'effetto di ostacolare la libera circolazione dei prodotti alimentari e non è conforme all'art. 7 della direttiva. Egli sostiene che tale disposizione nazionale implica che le merci in questione, destinate al mercato austriaco, siano appositamente confezionate, con la conseguenza che esse non potrebbero più essere commercializzate nei distributori automatici attualmente utilizzati in Austria. Ne discenderebbe, in pratica, un divieto di commercializzazione dei prodotti non austriaci, in quanto i produttori stranieri non sarebbero affatto disposti a produrre merci confezionate solo per il detto mercato.

22 Secondo il sig. Schwarz, tale ostacolo all'importazione non è giustificato dai motivi enunciati all'art. 30 CE e, in particolare, dalla tutela della salute delle persone. Egli ritiene che se tale tutela giustificasse l'adozione di provvedimenti come quello previsto dall'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci, le

gomme da masticare non potrebbero essere vendute senza confezione nei distributori automatici in Germania o in Italia, dove le condizioni esterne, in particolare climatiche, sono paragonabili a quelle dell'Austria. Il ricorrente nella causa principale fa inoltre valere che, anche se le merci fossero confezionate, il consumatore dovrebbe ancora aprire la confezione, generalmente a mani nude, così che il rischio di potenziale contaminazione mediante il dispositivo di raccolta continuerebbe a sussistere.

23 Ad avviso della Commissione delle Comunità europee, una disposizione come quella di cui all'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE. Tale art. 2 produrrebbe l'effetto di rendere più onerosa l'importazione in Austria di prodotti che sono legalmente commercializzati in altri Stati membri.

24 La Commissione, non essendo a conoscenza dei motivi concreti che hanno indotto il legislatore austriaco a vietare la vendita di dolci non confezionati nei distributori automatici, ritiene di non essere in grado di pronunciarsi in via definitiva sull'esistenza di un eventuale rischio per la salute delle persone né, di conseguenza, sulla giustificazione della detta disposizione nazionale alla luce dell'art. 30 CE. Essa afferma tuttavia che la valutazione del rischio non può essere fondata su considerazioni di carattere puramente ipotetico e che l'asserito rischio reale per la salute deve risultare sufficientemente dimostrato sulla scorta di dati scientifici recenti, disponibili alla data d'adozione del provvedimento restrittivo.

Risposta della Corte

25 Occorre precisare che l'art. 29 CE, cui fa riferimento il giudice del rinvio, non è rilevante ai fini della soluzione della questione pregiudiziale. Pertanto la Corte si limiterà ad interpretare gli artt. 28 CE e 30 CE, nonché la direttiva.

26 La direttiva non disciplina il requisito del confezionamento dei prodotti alimentari distribuiti mediante apparecchi automatici, quindi i provvedimenti nazionali relativi a tale aspetto non sono oggetto di un'armonizzazione a livello comunitario.

27 Siffatti provvedimenti nazionali devono pertanto essere valutati alla luce delle disposizioni del trattato CE relative alla libera circolazione delle merci.

28 Il divieto di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative, stabilito all'art. 28 CE, riguarda tutte le misure idonee ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5; 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Legge di purezza per la birra», Racc. pag. 1227, punto 27, 23 settembre 2003, causa C-192/01, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-9693, punto 39, e 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1559, punto 18).

29 È pacifico che l'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci richiede che le gomme da masticare messe in vendita nei distributori automatici in Austria siano confezionate, mentre dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del

rinvio risulta che gli stessi prodotti possono essere messi in commercio all'estero, in particolare in Germania, senza confezione. Ne consegue che gli importatori che intendono porre in vendita i detti prodotti in Austria sono obbligati a confezionarli, il che rende più onerosa tale importazione in questo Stato membro. Dal fascicolo si evince altresì che i distributori automatici concepiti per prodotti non confezionati non possono essere utilizzati per merci confezionate. Se ne desume che la suddetta disposizione nazionale costituisce, in linea di principio, una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 28 CE.

30 Tuttavia, per costante giurisprudenza, una normativa nazionale che ostacola la libera circolazione delle merci non è necessariamente in contrasto con il diritto comunitario qualora possa essere giustificata da una delle ragioni d'interesse generale elencate nell'art. 30 CE, o da una delle esigenze imperative sancite dalla giurisprudenza della Corte se la normativa nazionale è indistintamente applicabile (v., in questo senso, sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, ReweZentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649, punto 8, e Commissione/Italia, citata, punto 21).

31 Posto che, ad avviso del giudice del rinvio, l'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci trova la sua giustificazione principalmente nell'esigenza di tutelare la salute, esigenza che è espressamente prevista dall'art. 30 CE, è proprio alla luce di tale disposizione del diritto comunitario che occorre valutare se quest'ultimo osta ad una normativa nazionale come quella di cui al detto art. 2.

32 Per quanto riguarda l'immissione dei prodotti alimentari sul mercato, la Corte ha statuito che, in mancanza di armonizzazione, compete agli Stati membri decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, tenendo conto anche delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità (v., in questo senso, sentenze 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz, Racc. pag. 2445, punto 16; 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia, Racc. pag. I-4151, punto 16; 25 maggio 1993, causa C-271/92, LPO, Racc. pag. I-2899, punto 10; Commissione/Danimarca, citata, punto 42, e 2 dicembre 2004, causa C-41/02, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-11375, punto 42).

33 Tuttavia, le misure adottate devono essere idonee a realizzare uno o più degli obiettivi previsti dall'art. 30 CE, nella fattispecie la tutela della salute, e proporzionate, ossia non andare al di là di quanto è necessario per realizzare l'obiettivo perseguito (v., in particolare, sentenze LPO, citata, punto 12, e 8 giugno 1993, causa C-373/92, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-3107, punto 8).

34 Dall'ordinanza di rinvio risulta che, secondo l'Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (agenzia austriaca per la salute e la sicurezza alimentare), il divieto di cui all'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci è giustificato da motivi di tutela della salute dato che, in passato, prodotti non confezionati avevano subito alterazioni dovute all'umidità o agli insetti, in particolare formiche, nei contenitori dei distributori automatici.

35 Il giudice del rinvio rileva altresì che il detto divieto aumenta considerevolmente il grado di sicurezza dei prodotti alimentari in questione. In proposito esso constata che i consumatori che acquistano dolci non confezionati contenuti in distributori automatici devono necessariamente toccare la merce, nonché il dispositivo di raccolta, con le mani nude, senza averle preliminarmente lavate. Il detto giudice ritiene che una contaminazione di tale dispositivo da parte di germi patogeni ed un trasferimento di questi ultimi sulle merci prelevate dal cliente non siano affatto meramente teorici.

36 Occorre pertanto dichiarare che, per le ragioni esposte in modo pertinente dall'Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH e dal giudice del rinvio, il divieto disposto dall'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci costituisce una misura adeguata e proporzionata per tutelare la salute.

37 Va inoltre rilevato che nessun elemento del fascicolo consente di giungere alla conclusione che le ragioni attinenti alla salute fatte valere per giustificare l'art. 2 del regolamento sull'igiene dei dolci siano state distolte dal loro fine e usate in maniera da creare discriminazioni nei confronti delle merci originarie di altri Stati membri o da proteggere indirettamente taluni prodotti (v., in questo senso, sentenze 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, Racc. pag. 3795, punto 21, nonché Aragonosa de Publicidad Exterior e Publivia, citata, punto 20).

38 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sottoposta nel senso che le disposizioni degli artt. 28 CE, 30 CE e l'art. 7 della direttiva, non ostano ad una disposizione nazionale anteriore a tale direttiva che vieta di mettere in vendita, in distributori automatici, dolci contenenti zucchero naturale o prodotti surrogati dello zucchero privi di confezione.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Le disposizioni degli artt. 28 CE, 30 CE e l'art. 7 della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/43/CEE, sull'igiene dei prodotti alimentari, non ostano ad una disposizione nazionale anteriore a tale direttiva che vieta di mettere in vendita, in distributori automatici, dolci contenenti zucchero naturale o prodotti surrogati dello zucchero privi di confezione.