

LUISS GUIDO CARLI LIBERA UNIVERSITA'
INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A. A. 2012/2013

TESI IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (PROGREDITO)

TITOLO
LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI: IL PRINCIPIO
DEL MUTUO RICONOSCIMENTO

RELATORE : Prof. D. Gallo

CANDIDATO: Giulia Aiello
MATR: 091653

CORRELATORE: M. R. Mauro

INDICE

INTRODUZIONE.....p. 7

CAPITOLO PRIMO

LA PRIMA AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO E L'EVOLUZIONE NORMATIVA SUCCESSIVA

1. Il processo di integrazione europea ed il completamento del mercato interno p. 11
 - 1.1 Le norme in tema di libera circolazione delle merci p. 17
 - 1.2 Le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente. La formula *Dassonville* p. 18
2. La sentenza *Cassis de Dijon*: la prima affermazione del principio del mutuo riconoscimento p. 21
 - 2.1 La portata e la rilevanza del principio del mutuo riconoscimento p. 23
3. L'affermazione del principio p. 27
 - 3.1 L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle misure nazionali sulla composizione e sulla denominazione dei prodotti..... p. 28

3.2	Le problematiche connesse all'affermazione del principio del mutuo riconoscimento. Liberalizzazione dei mercati e tipicità dei prodotti	p. 35
3.3	L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle misure nazionali in tema di confezionamento ed imballaggio	p. 39
3.4	Il principio dell'equivalenza delle garanzie fornite dalle normative nazionali. Casi relativi all'etichettatura ed alle caratteristiche tecniche dei prodotti	p. 41
3.5	Il reciproco riconoscimento dei controlli	p. 44
3.6	Sentenze sulla modalità di vendita dei prodotti e pubblicità	p. 47
3.7	L'estensione del principio del mutuo riconoscimento al settore della libera prestazione dei servizi e a quello della libera circolazione delle persone	p. 52
4.	Valutazioni conclusive	p. 55

CAPITOLO SECONDO

I LIMITI AL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO ED IL RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI

1. I motivi di deroga al divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente quali limiti all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento p. 59
2. Le singole eccezioni che consentono di derogare al principio del mutuo riconoscimento nell'interpretazione giurisprudenziale...p. 64
 - 2.1 La tutela della salutep. 64
 - 2.2 La tutela della moralità pubblica, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza quali valori idonei a limitare il principio del mutuo riconoscimento.....p. 68
 - 2.3 La tutela della proprietà industriale e commerciale: una deroga ulteriore alla libera circolazione delle merci prevista dall'art. 36 TFUE..... p. 75
 - 2.4 L'esame delle esigenze imperative di origine giurisprudenziale idonee a limitare il principio del mutuo riconoscimentop. 77
 - 2.5 La libera circolazione delle merci e la tutela dell'ambiente...p. 80
3. Armonizzazione delle legislazioni nazionali e mutuo riconoscimento p. 82

3.1 Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali *ex artt.* 100 e 100 A quale strumento di eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci p. 82

3.2 Le diverse forme di armonizzazione e suoi limiti p. 87

3.3 Armonizzazione e mutuo riconoscimento: metodi alternativi o complementari all’eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci? p. 92

CAPITOLO III

L’IMPATTO DEL PRINCIPIO DEL MUTUO

RICONOSCIMENTO NELLE RECENTI SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. Le recenti sentenze della Corte di Giustizia in cui si è fatta applicazione del principio elaborato nella sentenza *Cassis de Dijon* p. 100

2. Dal mutuo riconoscimento alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari p. 114

2.1 Il rapporto tra mutuo riconoscimento e tutela della qualità dei prodotti nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia. I casi “Prosciutto di Parma” e “Grana Padano” p. 116

3. L'applicazione pratica del principio del mutuo riconoscimento. I problemi connessi alla sua attuazione, i vantaggi che da esso derivano e prospettive future p. 122

CONCLUSIONI.....p. 126

BIBLIOGRAFIA.....p. 132

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI: IL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO

INTRODUZIONE

Attraverso il presente lavoro ci si propone di illustrare il considerevole ruolo svolto dal principio del mutuo riconoscimento, di origine giurisprudenziale, nel processo di integrazione europea e nello specifico, nel campo della libera circolazione delle merci.

Si intende, dunque, dimostrare come lo stesso abbia contribuito a garantirne l'effettività mediante la rimozione degli ostacoli al commercio intracomunitario derivanti dalle disparità e differenze degli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.

In particolare, nel primo capitolo sarà fornito, innanzitutto, il quadro generale degli avvenimenti che hanno condotto alla costituzione dell'Unione europea di cui la creazione del mercato interno costituisce uno degli obiettivi primari.

Tale illustrazione, infatti, si rende necessaria al fine di un'esaustiva analisi del principio del mutuo riconoscimento poiché proprio la realizzazione di un mercato interno in cui è assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, ha costituito il contesto storico che precede l'affermazione, in via giurisprudenziale, del principio *de quo*.

Dopo tale breve premessa, verrà posta l'attenzione sul celebre caso *Cassis de Dijon* in cui i giudici comunitari sono pervenuti alla prima elaborazione del principio del mutuo riconoscimento quale strumento di abbattimento delle barriere tecniche.

L'esame approfondito di tale pronuncia sarà seguito dall'analisi dei casi in cui la Corte di Giustizia ha fatto applicazione del meccanismo di integrazione elaborato nel 1979 e si cercherà di dimostrare come

quest'ultimo, da regola giurisprudenziale abbia assunto valore di norma positiva divenendo uno strumento particolarmente rilevante ai fini della concreta attuazione delle libertà sancite dal Trattato CE prima, e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea oggi¹.

Nel corso del lavoro, inoltre, si porrà l'attenzione sull'azione svolta dalla Corte di Giustizia che, attraverso l'elaborazione del principio del mutuo riconoscimento, ha impresso un'importante accelerazione al processo di integrazione europea ed alla realizzazione del mercato interno².

Il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi del complesso rapporto che sussiste tra diritti fondamentali e libertà economiche essenziali.

In particolare, verranno prese in esame le deroghe al divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente sancite dall'art. 36 TFUE in quanto interessi particolarmente meritevoli di tutela tali da prevalere sulla libera circolazione delle merci.

Verrà illustrato come la sussistenza di uno dei motivi di deroga al divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente, tassativamente elencati dall'art. 36 TFUE, ponendo un limite alla libera circolazione delle merci, escluda l'operatività del principio del mutuo riconoscimento.

Oggetto del presente lavoro, sarà anche l'esame delle esigenze imperative elaborate dalla Corte di Giustizia a partire dalla nota pronuncia *Cassis de Dijon*.

Si procederà all'analisi dei casi giurisprudenziali in cui i giudici di Lussemburgo hanno fatto applicazione delle deroghe espresse e delle esigenze imperative idonee a giustificare l'apposizione di misure nazionali restrittive del commercio europeo.

Saranno delineati, inoltre, i caratteri essenziali dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali quale strumento di eliminazione delle barriere alla

¹ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova 2002, pag. 2.

² S. CARBONE, *Il ruolo della Corte di giustizia nella costruzione del sistema giuridico europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pag. 548.

circolazione delle merci nel territorio dell'Unione e saranno posti in evidenza i limiti che tale strumento presenta.

Infine, ci si occuperà del rapporto che sussiste tra la tecnica dell'armonizzazione e quella del mutuo riconoscimento e si cercherà di dimostrare come tali metodi risultino, tra loro, complementari piuttosto che alternativi. Sarà illustrato, infatti, come l'applicazione congiunta di tali meccanismi consenta di pervenire ad una più rapida ed effettiva realizzazione della libertà di circolazione delle merci.

Il terzo capitolo sarà dedicato all'impatto che il principio del mutuo riconoscimento ha avuto sulla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia.

In particolare, saranno esaminati e commentati i casi giurisprudenziali in cui, nell'ultimo decennio, i giudici europei hanno fatto applicazione del principio del mutuo riconoscimento al fine di assicurare l'effettività della libera circolazione delle merci.

Attraverso tale illustrazione, ci si propone di dimostrare come, a molti anni di distanza dalla sua elaborazione, il principio *de quo* costituisca ancor oggi lo strumento privilegiato di rimozione degli ostacoli alla circolazione delle merci e tale da trovare attuazione nonostante l'evolversi dei tempi.

Si procederà, inoltre, ad un esame delle problematiche connesse al controverso rapporto tra l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento e la tutela della tipicità dei prodotti agroalimentari derivante dalla tendenza degli Stati membri a salvaguardare le caratteristiche qualitative di taluni prodotti. In tale contesto viene posto in evidenza il bilanciamento operato dalla Corte di Giustizia tra esigenze contrapposte: il rispetto della libera circolazione delle merci e l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, da un lato, e la valorizzazione dei prodotti tipici, dall'altro.

Verranno presi in esame e commentati i celebri casi "Prosciutto di Parma" e "Grana Padano" al fine di illustrare come il mutuo riconoscimento, seppur

apparentemente messo da parte dai giudici europei a favore della tutela della qualità dei prodotti, contribuisca invece ad assicurarne la circolazione e diffusione. Si intende, in sostanza, dimostrare come l'applicazione del principio *de quo* non pregiudichi la qualità dei prodotti, ma possa ben coesistere con l'esigenza di tutela delle caratteristiche qualitative e territoriali degli stessi.

Saranno, infine, fatte delle valutazioni conclusive circa le difficoltà e i vantaggi connessi all'applicazione del principio.

CAPITOLO I
LA PRIMA AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DEL
MUTUO RICONOSCIMENTO E L'EVOLUZIONE
NORMATIVA SUCESSIVA

1. Il processo di integrazione europea ed il completamento del mercato interno.

“Il grande mercato che noi prepariamo riguarda ogni cittadino europeo. È una rivoluzione tranquilla che noi portiamo avanti convinti che essa risponda ad una necessità assoluta e ad una speranza: l’Unione Europea, nostro obiettivo finale”.

Così affermava Jacques Delors³, che a partire dal 1985 presiedette la Commissione europea. Egli adottò una serie di misure tese a riprendere il cammino verso il processo di integrazione europea e la realizzazione di un mercato comune che, dopo un primo traguardo raggiunto con la stipula dei Trattati di Roma del 1957⁴, aveva subito una battuta d’arresto dovuta alla crisi economica del 1965.

All’interno di tale processo di integrazione, la realizzazione del mercato comune ha da sempre rivestito un ruolo primario⁵.

Infatti, l’obiettivo che la Comunità europea intendeva raggiungere era quello di realizzare *“Il completamento del mercato interno”* entro il 31 dicembre 1992 e la creazione *“di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali”*. Tale definizione di mercato interno venne introdotta

³Politico, economista ed europeista, ministro e Presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995.

⁴ In seguito alla liberalizzazione dei mercati, nel 1960 gli scambi intracomunitari aumentarono del 30 % rispetto al periodo che precede la nascita della Comunità europea.

⁵ Come afferma G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, Padova, 2008, pag. 391.

nel Trattato della Comunità Economica Europea all'art. 14, dall'art. 13 dell'Atto Unico Europeo ("AUE")⁶.

In sostanza, si volevano eliminare tutti quegli ostacoli e quelle barriere tecniche esistenti tra gli Stati della Comunità per consentire la fusione dei mercati dei singoli Stati in un unico mercato⁷, tutto ciò al fine di facilitare il commercio e costruire uno spazio economico che fosse il più uniforme possibile, proprio grazie alla liberalizzazione degli scambi intracomunitari⁸. Per comprendere appieno i motivi che stanno alla base di tale ambizioso obiettivo, occorre fare un passo indietro.

Il processo di integrazione europea affonda le sue radici nell'esigenza di ricostruire ciò che il Secondo conflitto mondiale aveva ridotto in macerie e dunque nell'evitare un nuovo conflitto tra Francia e Germania, nell'ambito della gestione delle risorse carbosiderurgiche.

Come noto, il Ministro degli Esteri francese Schuman, con l'appoggio di Jean Monnet e De Gasperi, diede un primo importante impulso al processo di integrazione, essi si proponevano di istituire una Comunità Europea quale strumento in grado di porre fine all'antagonismo esistente tra Francia e Germania. Ciò condusse alla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), il cui trattato istitutivo, firmato a Parigi nel 1951, vide l'adesione di Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, oltre che di Germania e Francia.

Nel lasso di tempo intercorso tra il 1951 ed il 1957 si giunse all'istituzione di tre Comunità: infatti la CECA venne affiancata dalla CEEA (Comunità Europea per l'energia atomica o EURATOM) e dalla CEE (Comunità Economica Europea), i cui Trattati istitutivi furono firmati a Roma nel

⁶ Definizione ricavata da alcune dichiarazioni del Consiglio europeo. In particolare Il Consiglio europeo di Copenaghen del Dicembre del 1982 incaricò il Consiglio "di decidere, entro il mese di Marzo 1983, sulle misure prioritarie proposte dalla commissione per rafforzare il mercato interno". Il Consiglio europeo di Dublino del Dicembre 1984 convenne che il Consiglio intraprendesse "i passi necessari per completare il mercato interno". Per le rispettive conclusioni vedi *Bollettino CE*, 12-1982 e 12-1984.

⁷ Sentenza 5 maggio 1982, causa 15/81, *Schul*, in *Racc.* p. 1409 ss., punto 33.

⁸ Come affermato da R. SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998, pag. 12.

1957. Era attraverso tali Trattati che si gettavano le basi per la realizzazione del mercato comune.

Successivamente, il processo di integrazione subì una vistosa spinta, dovuta in parte alla graduale adesione di nuovi paesi⁹ -ad oggi infatti l'Unione Europea conta ben 27 paesi membri- in parte all'entrata in vigore di numerosi strumenti che hanno apportato consistenti modifiche ai precedenti Trattati, ma anche di atti di diritto derivato.

Particolare rilievo assume a tal proposito l' "AUE". Tale denominazione si deve al fatto che esso incorpora tutte le modifiche dei Trattati istitutivi delle Comunità europee¹⁰. Entrato in vigore nel 1987, tale atto ha introdotto profonde innovazioni, non soltanto dal punto di vista della politica estera e sicurezza comune, ma anche e soprattutto nel senso di assicurare la coesione economica e sociale, ampliare i poteri del Parlamento Europeo e modificare la procedura di decisione in seno al Consiglio, sostituendo in molti casi il criterio dell'unanimità a quello della maggioranza. A tali innovazioni si aggiunge l'introduzione della definizione di mercato interno¹¹ al TCEE che si sostituì alla nozione di "*mercato comune*" cui faceva riferimento il TCEE seppur senza fornire una definizione dello stesso.

È proprio attraverso queste ultime modifiche che si voleva giungere al compimento di quello che è l'obiettivo primario dell'Atto stesso: la creazione di un mercato interno volto all'eliminazione degli ostacoli agli scambi delle merci tra i paesi membri e la realizzazione dell'Unione Europea¹².

⁹ Il 21 febbraio 2003 la Croazia ha presentato la domanda di adesione all'Unione Europea. Dopo la Slovenia, la Croazia sarà la seconda delle sei repubbliche che facevano parte della Jugoslavia a diventare membro dell'UE, come 28esimo Stato. Ciò avrà luogo il 1° luglio 2013 con 12 seggi in Parlamento e 7 voti nel Consiglio.

¹⁰ A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo (norme e funzionamento)*, Torino, 1990, pag. 10.

¹¹ Definizione riportata *supra* pag. 5.

¹² Così come sancito dall'art. 1 dell'AUE: "*Le Comunità europee e la Cooperazione politica europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione Europea*".

Viene da chiedersi, a questo punto, se le nozioni di “*mercato comune*” e di “*mercato interno*” possano considerarsi corrispondenti o comunque simili, ovvero se perseguano scopi differenti.

Sebbene il Trattato CEE non contenga la definizione di “*mercato comune*”, la si può ricavare dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 e dunque si può affermare che esso consista in uno spazio economico uniforme in cui ogni operatore economico possa operare liberamente in virtù delle quattro libertà fondamentali quali la libera circolazione delle merci, delle persone dei servizi e dei capitali. Affinché ciò sia possibile, occorre procedere all’abolizione di tutti gli ostacoli e le barriere tecniche che vadano ad ostacolare gli scambi all’interno di tale spazio¹³.

Una definizione di “*mercato comune*” veniva fornita, alcuni anni più tardi, dalla Corte di Giustizia nel caso *Schul*¹⁴, in cui i giudici comunitari affermano che “*la nozione di mercato comune mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno*”. Occorre notare come tale definizione non si discosti sostanzialmente da quella di cui all’art. 14 del TCEE. Infatti gran parte della dottrina¹⁵ appare unanime nel ritenere che tali locuzioni possano essere utilizzate come sinonimi, poiché nella pratica sono equivalenti¹⁶.

Tuttavia, non mancano opinioni contrarie a tale orientamento in virtù della definizione di mercato interno fornita dall’AUE, che definendolo “*..come uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali..*”, ha portato importanti esponenti delle istituzioni comunitarie a sostenere la

¹³ Come sostenuto da A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo (norme e funzionamento)*, Torino, 1990, pag. 12.

¹⁴ Sentenza del 5 maggio 1982, causa 15/81, *Schul*, in *Racc* 1982 ss., pag. 1409.

¹⁵ Vedi G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., pag. 392; L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell’Unione Europea (parte speciale)*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010, pag. 3.

¹⁶ A sostegno di tale tesi, vi è anche il fatto che nel caso *Schul*, gli stessi giudici comunitari utilizzano entrambe le espressioni per designare lo stesso fenomeno, inserendo anche quella di “*mercato unico*”.

portata meno ampia dell'espressione “*mercato interno*” rispetto a quella di “*mercato comune*”. Tali orientamenti minoritari si fondano su un'interpretazione letterale dell'articolo 14 TCEE che vedrebbe la nozione di mercato interno preordinata alla sola realizzazione delle quattro libertà fondamentali e non alla realizzazione di un mercato unico e comune a tutti gli Stati in cui si fondono i singoli mercati nazionali come viene intesa quella di mercato comune¹⁷. In realtà, però, tale interpretazione non sarebbe conforme allo scopo perseguito con l'AUE.

Una spinta ulteriore verso l'evoluzione del processo di integrazione è stata impressa dal Trattato di Maastricht entrato in vigore nel novembre del 1983 e volto a far fronte a diverse esigenze. Infatti, le norme del Trattato CEE non erano più idonee a far fronte alle necessità ed alle difficoltà derivanti dalla liberalizzazione dei mercati¹⁸.

In particolare, il nuovo Trattato ha previsto l'istituzione dell'Unione Europea, che non si sostituisce alle tre comunità allora esistenti (CEE, CECA ed Euratom), ma si affianca ad esse; ha portato all'istituzione di una moneta unica tra i paesi membri dell'Unione al fine di eliminare le difficoltà delle transazioni intracomunitarie; al rafforzamento della cooperazione intergovernativa già prevista dall' Atto Unico Europeo, che ha portato all'istituzione della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e della GAI (Cooperazione in materia di Affari interni e giudiziari) – le Comunità europee, la PESC e la GAI formano i tre pilastri; inoltre, in seguito all'entrata in vigore di tale Trattato la Comunità Economica Europea si trasformava in Comunità Europea.

I tre pilastri sono stati poi riorganizzati dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° Maggio del 1999, il quale ha previsto la modifica nella denominazione da “*Cooperazione in materia di Affari interni e giudiziari*”

¹⁷ A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo (norme e funzionamento)*, cit., a pag. 13 espone le opposte tesi senza però citare il nome degli autori spiegando ciò sulla base del fatto che non vi sarebbe alcuna certezza ad attribuirle a specifici soggetti che hanno espresso tali opinioni oralmente durante dibattiti che si sono tenuti nell'ambito di istituzioni comunitarie.

¹⁸ R. SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998, pag. 39.

in “*Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*” e la rinumerazione degli articoli del TCE e del TUE, modifica quest’ultima che risponde ad esigenze di carattere pratico di non scarsa rilevanza; ha rivisitato le competenze della Corte di giustizia ed ha attribuito maggiore effettività alla tutela dei diritti fondamentali dell’individuo; ha introdotto infine l’art. 11 al Trattato CE in tema di cooperazione rafforzata, a cui deve essere attribuito particolare rilievo.

Un’ulteriore fase del graduale processo di integrazione europea è costituita dall’entrata in vigore del Trattato di Nizza; le modifiche da esso apportate concernono il funzionamento delle istituzioni europee.

Ad oggi il processo di integrazione europea ha raggiunto la sua tappa ulteriore con il Trattato di Lisbona, firmato nel dicembre del 2007 al termine di una lunga e tormentata fase di elaborazione. Tale Trattato trova la sua origine nella Costituzione europea¹⁹. Da essa recepisce il contenuto e la necessità di operare una revisione dei precedenti Trattati seppur apportando delle innovazioni alla revisione prevista dalla Costituzione stessa²⁰: vengono apportate delle modifiche al Trattato sull’Unione Europea, che viene riscritto; il Trattato istitutivo della Comunità Europea viene sostituito dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.

In sostanza, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona l’Unione Europea succede alla Comunità europea e viene posto l’accento sulla necessità del rispetto, da parte dell’Unione, del principio delle competenze di attribuzione.

Il Trattato in questione risponde alle nuove esigenze che l’Unione Europea si è trovata ad affrontare in tema di cambiamenti climatici, evoluzione demografica, sicurezza, globalizzazione e tutela dei diritti fondamentali

¹⁹ La Costituzione europea, formalmente “*Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*”, era un progetto di revisione dei precedenti Trattati firmata dagli Stati membri dell’Unione il 29 ottobre 2004, che però non entrò mai in vigore a causa della mancata ratifica di Francia e Paesi Bassi che ne ostacolò il processo di attuazione.

²⁰ Come sostiene M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di “decostituzionalizzazione”*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pag. 205-209.

dell'individuo, attraverso il riconoscimento alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico dei Trattati.

1.1 Le norme in tema di libera circolazione delle merci.

Attualmente le norme in materia di mercato interno e di libera circolazione delle merci che interessano ai fini della presente trattazione, sono in gran parte contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Nello specifico, nel Titolo I della Parte terza trovano collocazione le norme in tema di mercato interno -gli artt. 26 e 27 (ex artt. 14 e 15 del TCE)- in cui è presente la definizione dello stesso così come fornita dall'AUE.

Il titolo II della stessa parte, invece, contiene le norme in tema di libera circolazione delle merci e riproduce gli stessi divieti precedentemente previsti dal TCE, idonei a sopprimere gli ostacoli al commercio tra gli Stati membri. In particolare, gli artt. 28, 29, 30, 31 e 32 TFUE (ex artt. 23, 24, 25, 26, 27 TCE) disciplinano l'Unione doganale e prevedono il divieto di dazi doganali all'importazione ed all'esportazione nonché di qualsiasi tassa d'effetto equivalente e l'adozione di una tariffa doganale comune. Inoltre, al fine di una completa enunciazione della disciplina sulla libera circolazione delle merci, occorre coordinare i divieti di dazi doganali e di tasse d'effetto equivalente, con l'art. 110 (ex art. 90 TCE) che, prevedendo il divieto di tributi interni discriminatori o protezionistici nei confronti di prodotti provenienti da altri Stati membri, è diretto a prevenire forme di elusione di tali divieti.

Il capo terzo del titolo II della parte terza, infine, è dedicato ai divieti di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e di tasse d'effetto equivalente previsti dagli artt. 34 e 35 TFUE (ex artt. 28 e 29 TCE) che saranno ampiamente illustrate nel paragrafo successivo.

1.2 Le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente. La formula *Dassonville*.

Gli artt. 34 e 35 del TFUE (ex artt. 28 e 29 del TCE), che sanciscono, rispettivamente, il divieto di restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione, "*nonché qualsiasi misura d'effetto equivalente*", assumono particolare rilevanza ai fini della libera circolazione delle merci, poiché perseguono l'obiettivo di vietare qualsiasi strumento che produca effetti restrittivi del commercio tra gli Stati membri.

Tali norme sono dirette ad eliminare tutti quegli ostacoli, barriere tecniche fisiche o meno, che gli Stati appongano all'ingresso di un prodotto proveniente da uno Stato membro dell'Unione Europea ed aventi meri scopi protezionistici delle produzioni nazionali a scapito del commercio intracomunitario.

La definizione di restrizioni quantitative è stata fornita dalla Corte di Giustizia nel caso *Geddo*²¹. La Corte, nel pronunciarsi su una questione pregiudiziale vertente sulla interpretazione degli artt. 5 e 40 del Trattato CEE e di alcune disposizioni di un Regolamento CEE del Consiglio²², relativo all'organizzazione comune del mercato del riso, è giunta a fornire la definizione di restrizioni quantitative. Infatti, la Corte chiarisce che le restrizioni quantitative sono "*quelle misure aventi il carattere di proibizione, totale o parziale, d'importare, d'esportare o di far transitare a seconda dei casi*" talune tipologie di prodotti²³.

Maggiormente complessa e dibattuta appare, invece, la nozione di misure d'effetto equivalente.

²¹ Sentenza 12 luglio 1973, causa 2/73, *Geddo*, in *Racc.* 1973, pag. 865 ss.

²² Regolamento CEE del Consiglio del 25 luglio del 1967, n. 359.

²³ Punto 7 della motivazione, causa 2/73, cit.

Dopo una prima definizione fornita dalla Commissione²⁴, fu la Corte di Giustizia, nella causa *Dassonville*²⁵, a giungere ad una più compiuta elaborazione di tale concetto.

Nel caso di specie, la Corte, adita dal giudice di prima istanza di Bruxelles, fu chiamata a pronunciarsi su una questione pregiudiziale riguardante la compatibilità con il Trattato CEE, di una normativa belga che vietava l'importazione di un prodotto recante la denominazione d'origine, ma privo dell'apposito certificato rilasciato dal governo del paese esportatore.

La questione era stata sollevata durante un processo penale pendente a carico di alcuni commercianti, i quali avevano importato in Belgio una partita di whisky, regolarmente acquistata in Francia, senza essere in possesso del certificato d'origine, da rilasciarsi alla dogana britannica. La Corte si pronunciò nel senso che *“ogni normativa commerciale degli stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”*²⁶, dovesse essere considerata come una misura d'effetto equivalente. La stessa giunge anche ad affermare che *“lo Stato membro che richieda un certificato d'origine più facilmente ottenibile dall'importatore diretto di un prodotto, che non da chi abbia acquistato regolarmente il medesimo prodotto in un altro stato membro (diverso dal paese d'origine) dov'esso si trovava in libera pratica, pone in essere una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa incompatibile col Trattato”*²⁷.

È proprio la definizione fornita dai giudici comunitari in tale sentenza che venne utilizzata quale parametro di riferimento per le successive pronunce e che agevolò il lavoro della Corte nella verifica della conformità delle

²⁴ In base alla Direttiva della Commissione, 70/50/CEE del 22 dicembre del 1969, sono misure d'effetto equivalente *“le disposizioni legislative, regolamentari e amministrativa, le prassi amministrative, nonché ogni atto posto in essere da un'autorità pubblica, ivi compresi gli incitamenti”*.

²⁵ Sentenza 11 febbraio 1974, *Dassonville*, causa 8/74, in *Racc.* 1974, pag. 837 ss.

²⁶ *Ibidem*, punto 5.

²⁷ *Ibidem*, punto 9.

single legislazioni nazionali rispetto al divieto sancito dall'art 34 del TFUE (ex art. 30 del TCEE).

Il divieto di misure d'effetto equivalente assume particolare rilevanza poiché, attraverso tale divieto, il legislatore comunitario ha perseguito l'obiettivo di reprimere le forme dissimulate di ostacoli al commercio intracomunitario che gli Stati avrebbero potuto porre in essere aggirando il divieto di restrizioni quantitative e ponendo in essere misure che seppur non integranti la fattispecie di restrizioni quantitative, fossero in grado di produrre effetti simili a queste ultime²⁸. In numerosi casi, come si vedrà nel corso della trattazione, gli Stati membri adottavano normative nazionali volte a stabilire specifiche caratteristiche e condizioni che i prodotti dovevano presentare per poter essere messi in commercio sul proprio territorio.

Se si considera, inoltre, che tali regolamentazioni divergono da paese a paese, è facile immaginare, quindi, le enormi difficoltà che un soggetto che voglia avvalersi della libera circolazione delle merci, possa incontrare nella fabbricazione ed esportazione di un prodotto che fosse conforme e rispondente ai diversi requisiti prescritti dai singoli Stati membri.

Attraverso una interpretazione di tipo estensivo della nozione di misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, così come elaborata nella sentenza *Dassonville* e confermata nella successiva giurisprudenza, è stato perseguito l'obiettivo di eliminare ogni ostacolo al commercio intracomunitario e di assicurare la libera circolazione delle merci sancita dal Trattato CEE ed oggi dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Infatti, nel dichiarare la contrarietà delle misure d'effetto equivalente rispetto all'art. 34 TFUE (ex art. 28 TCE), la Corte, ha introdotto il principio del mutuo riconoscimento all'interno del diritto comunitario, prevedendo che una merce legalmente prodotta e commercializzata in uno

²⁸ Come sostenuto da A. MATTERA RICIGLIANO, "La sentenza *Cassis de Dijon*: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, pag. 275.

Stato membro, deve poter circolare liberamente negli altri Stati dell'Unione Europea²⁹.

2. La sentenza *Cassis de Dijon*: la prima affermazione del principio del mutuo riconoscimento.

La prima elaborazione del principio del Mutuo Riconoscimento avvenne ad opera della Corte di Giustizia nel 1979 attraverso l'emanazione della celebre sentenza *Cassis de Dijon*³⁰.

Ai fini della presente trattazione, occorre procedere all'esame della vicenda giurisprudenziale che ha rappresentato l'origine del principio *de quo*.

La vicenda aveva ad oggetto una questione pregiudiziale riguardante la compatibilità della normativa tedesca con gli art. 30 e 37³¹ del TCEE.

In particolare, lo *Hessisches Finanzgericht*, tribunale finanziario tedesco, chiedeva alla Corte di Giustizia se il divieto, apposto dall'Amministrazione Federale Tedesca del monopolio dell'alcol, all'importazione in Germania dell'omonimo liquore francese ad opera della S.p.A. *Rewe-Zentral*, potesse essere considerata una misura d'effetto equivalente, come tale vietata dall'art. 30.

La circostanza addotta a supporto di tale diniego era la previsione, da parte della legge tedesca, di una gradazione alcolica minima del 25% per i liquori fruttati e il liquore *Cassis* presentava una concentrazione alcolica inferiore. Il governo della Repubblica federale tedesca giustificava la normativa in vigore sulla base di esigenze imperative quali la tutela della salute e la protezione dei consumatori. Il giudice comunitario, una volta affermato che

²⁹ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, pag. 34.

³⁰ Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.* 1979, pag. 649 ss.

³¹ L'ex art. 37 TCEE concernente la discriminazione tra cittadini degli Stati membri in materia di condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi, è stato tralasciato nell'analisi della corte in quanto ritenuto non pertinente rispetto alla legge tedesca.

la “*mancaza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio dell’alcol*” consentiva a ciascuno Stato di statuire la relativa disciplina, procedevano a sottolineare che gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dalla disparità delle legislazioni nazionali potevano fondarsi solo su esigenze imperative quali la tutela della salute, dei consumatori, la lealtà dei negozi commerciali e l’efficacia dei controlli fiscali, ma le argomentazioni addotte dal governo tedesco a sostegno della propria tesi non risultarono decisive ai fini del convincimento della Corte “*dal momento che il consumatore può procurarsi sul mercato una gamma estremamente varia di prodotti con gradazione alcolica bassa o media ed inoltre una parte rilevante delle bevande alcoliche con forte gradazione, liberamente poste in vendita sul mercato tedesco, viene consumata in forma diluita*”.

Si può quindi osservare come la Corte sia giunta, progressivamente, a confutare quanto sostenuto dalla Germania. I giudici comunitari negavano che le prescrizioni in tema di gradazione alcolica potessero considerarsi idonee a tutelare le esigenze imperative previste dal Trattato e a prevalere, dunque, sulla libertà di circolazione delle merci, ritenendo piuttosto che la normativa tedesca, posta in discussione, abbia invece carattere meramente protezionistico delle produzioni nazionali e come tale incompatibile con l’art 30 TCEE (art 34 TFUE)³². Sarà soltanto nell’ultimo capoverso dello stesso punto che il principio del mutuo riconoscimento trova completa formulazione, si prevede infatti che “*non sussiste alcun valido motivo per impedire che bevande alcoliche, a condizione ch’esse siano legalmente prodotte e poste in vendita in uno degli stati membri, vengano introdotte in qualsiasi altro stato membro senza che possa esser opposto, allo smercio di tali prodotti, un divieto legale di porre in vendita bevande con gradazione alcolica inferiore al limite determinato dalla normativa nazionale*”. Nel dispositivo viene asserito dunque che l’imposizione di una gradazione

³² Punto 14, causa 120/78, cit.

alcolica minima per bevande alcoliche legalmente prodotte e commercializzate in uno Stato membro, costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa e dunque vietata.

Nella causa in questione, la Corte, estendendo l'ambito di applicazione del divieto di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative, pervenne all'elaborazione del principio in base al quale, in mancanza di esigenze imperative tali da giustificare una limitazione alla circolazione delle merci, uno Stato membro dell'Unione, non può impedire l'ingresso di merci provenienti da un altro stato membro, laddove queste siano ivi legalmente prodotte e poste in vendita.

L'affermazione di tale Principio rappresentò una svolta significativa nel settore della libera circolazione delle merci in quanto contribuì in maniera decisiva al processo di integrazione europea, alla realizzazione del mercato interno: al raggiungimento, quindi, di quegli obiettivi posti a fondamento della Comunità Europea.

2.1 La portata e la rilevanza del principio del mutuo riconoscimento.

Il principio che emerge con estrema chiarezza dalla sentenza appena esaminata ha rappresentato e rappresenta tuttora un elemento rivoluzionario³³ nel diritto comunitario. Esso è espressione dell'evoluzione e dei progressi che la Comunità Europea ha compiuto negli ultimi anni, consapevole dei benefici derivanti dalla realizzazione del mercato interno.

³³ Aggettivo spesso utilizzato con riferimento al principio del mutuo riconoscimento: R. SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998, pag. 37; di parere opposto, invece, è altra parte della dottrina, A. MATTERA RICIGLIANO, *La sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, a pag. 285 afferma che “ *la sentenza Cassis de Dijon non costituisce, come pretendono alcuni, un fatto rivoluzionario che ha modificato in modo sostanziale la situazione di diritto preesistente*”.

La “giurisprudenza *Cassis de Dijon*” ha provveduto a fornire delle soluzioni ai problemi derivanti dalle diversità delle legislazioni dei paesi membri ed ha costituito il principio cardine che ha permesso la rimozione degli ostacoli esistenti tra gli Stati membri e la realizzazione del mercato interno³⁴. Il principio del mutuo riconoscimento, infatti, ha rappresentato un mezzo alternativo all’armonizzazione delle normative nazionali che si rivelò di difficile attuazione³⁵.

Per comprendere la rilevanza del principio si deve, prima di tutto, chiarirne la portata.

Affermando che si deve trattare di un “*bene legalmente fabbricato e commercializzato*” per poter essere importato in uno Stato membro, la Corte si riferisce alla necessità che lo stesso sia conforme alla normativa dello Stato in cui sia stato prodotto e quindi al processo di lavorazione ivi regolato. In tal caso lo Stato membro ha l’obbligo di ammettere il bene nel proprio territorio, ma tale affermazione trova un importante limite nell’art. 36 del TFUE e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁶: gli Stati membri possono vietare l’ingresso e la commercializzazione di un bene proveniente da un altro paese nella misura in cui tale divieto sia necessario a tutelare esigenze imperative che prevalgono sulla libertà di circolazione delle merci quali la tutela della salute pubblica, la vita di persone e animali, la pubblica sicurezza, la moralità pubblica, la tutela dei consumatori ed altri interessi di particolare rilievo che verranno ampiamente illustrati nel

³⁴ Come affermato da S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercati interni e sussidiarietà*, cit., pag. 21 e da R. SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, cit., pag. 36 e 37.

³⁵ Fino all’entrata dell’Atto Unico Europeo l’unica disposizione del Trattato che permetteva l’adozione di direttive di armonizzazione era l’art. 100 che però, prevedendo il voto all’unanimità, rallentava tale adozione. Solo in seguito all’entrata in vigore dell’AUE, che ha introdotto l’art. 100A, è stata facilitata la procedura di adozione delle suddette direttive, poiché prevedeva la maggioranza qualificata.

La direttiva 70/50/CEE ha assunto notevole rilievo nell’abolizione delle misure d’effetto equivalente e rappresenta tuttora un riferimento normativo di rilievo.

³⁶ Ci si riferisce prima di tutto alla sentenza *Cassis de Dijon*, che al punto 8 della motivazione prevede che si possano ammettere ostacoli alla libera circolazione delle merci quando questi siano necessari in quanto rispondono ad esigenze imperative quali: la tutela della salute, l’efficacia dei controlli fiscali, la lealtà dei negozi commerciali e la difesa dei consumatori.

secondo capitolo del presente lavoro. L'importanza di tale deroga è rinvenibile nella necessità di assicurare agli Stati membri la possibilità di legiferare su questioni attinenti interessi di notevole spessore, ma garantendo nel contempo che tali esigenze imperative non vengano utilizzate quali meri pretesti per ostacolare le importazioni e proteggere le produzioni nazionali³⁷.

Ad ogni modo, in applicazione del principio *de quo*, uno Stato membro non può, in via generale, ostacolare l'accesso e la vendita di merci legalmente fabbricate e poste in vendita in un altro paese per il sol fatto che le stesse non rispettino la normativa e le prescrizioni del paese membro di destinazione.

In conseguenza a ciò, per una puntuale e concreta attuazione del mercato interno, è necessario che ogni Stato membro tenga conto di quelle che sono le esigenze degli altri Stati, poiché esso è parte di una Comunità e dunque nel momento in cui intende disciplinare l'ingresso, nel proprio territorio, di un bene proveniente da un altro Stato, non può agire isolatamente, ma deve prendere in considerazione anche quelle modalità di produzione e vendita ivi vigenti poiché altrimenti la propria normativa potrebbe produrre effetti limitativi o restrittivi del commercio intracomunitario.

Il principio del mutuo riconoscimento opera proprio in tal senso: l'accoglimento dello stesso da parte degli Stati membri implica che essi, nel legiferare, si pongano in una prospettiva più ampia che comporti il rispetto delle modalità di produzione proprie degli altri Stati³⁸. Si ritiene, infatti, che accettare le particolarità delle merci provenienti dagli altri Stati membri equivale ad accettare e conoscere la cultura e le tradizioni proprie degli altri

³⁷ Come sostenuto da A. MATTERA RICIGLIANO, *Obiettivo 1992: la libera circolazione delle merci ed il principio del Mutuo Riconoscimento nel settore dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pag. 51.

³⁸ A. MATTERA RICIGLIANO, *La sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, pag. 277.

popoli e solo in tal modo si potrà giungere ad un effettivo completamento del processo di integrazione.

Un altro aspetto che rimane da chiarire attiene all'applicabilità della giurisprudenza *Cassis* e, nello specifico, del principio che ne deriva.

Secondo l'orientamento prevalentemente diffuso in dottrina³⁹, l'ambito di applicazione della nuova giurisprudenza non è limitato a quei prodotti dello stesso tipo di quello esaminato nella sentenza di cui sopra ovvero prodotti alimentari, ma comprende gli scambi di merci nel loro complesso, cioè tutti i prodotti suscettibili di valutazione economica e monetaria destinati a formare oggetto di transazioni commerciali a prescindere dalla loro natura e caratteristiche⁴⁰. Se così non fosse la delimitazione di tale rilevante principio a specifici prodotti, produrrebbe una ancor più accentuata incertezza all'interno di tutta la Comunità europea e svuoterebbe di significato questo "rivoluzionario" strumento cui i giudici della Corte sono pervenuti nell'obiettivo di assicurare una sempre più ampia libertà negli scambi di merci.

Non si può negare, infatti, che il merito di tale elaborazione spetti ai giudici comunitari nonostante le perplessità emerse al riguardo da parte di alcuni autori⁴¹. I dubbi di taluni autorevoli esponenti sono fondati, in primo luogo sul fatto che il principio del mutuo riconoscimento fosse già presente nel Trattato CEE seppur non in materia di libera circolazione delle merci bensì nel campo del riconoscimento di diplomi, certificati ecc.⁴²; in secondo luogo, si affermava che lo stesso fosse contenuto nell'art. 30 del Trattato CEE e che la Corte avesse contribuito a renderlo esplicito.

³⁹ *Ibidem*, pag. 282.

⁴⁰ Sent. 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* 1968, pag. 562 ss.

⁴¹ Come afferma R. LUZZATTO, *Il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi nel mercato interno della CEE*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1989, pag. 183 e come sostenuto da S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005, pag. 7, che dopo aver illustrato le norme del Trattato CEE che si occupavano di Mutuo Riconoscimento, chiarisce di non voler sminuire la "creatività" della Corte.

⁴² Ex art. 57 Trattato CEE che prevedeva l'adozione di direttive che permettessero il reciproco riconoscimento di determinati documenti; nonché art. 220 TCEE che prevedeva la stipula di negoziati tra Stati membri per il riconoscimento delle società.

In verità non si può non ammirare il risultato raggiunto da detti giudici cui si ascrive senz'altro il merito di aver sostituito con interpretazione evolutiva la situazione esistente. Ciò verrà ampiamente dimostrato nel corso del presente lavoro enumerando le diverse pronunce in cui la Corte, facendo applicazione del principio in questione, è giunta a dare effettività a quanto statuito dal legislatore comunitario.

3. L'affermazione del principio.

L'affermazione del principio del mutuo riconoscimento è dovuta in gran parte alle successive pronunce emanate dalla Corte di Giustizia sulla scia della *Cassis de Dijon*. Sono numerosissimi i casi in cui la Corte si è conformata alla propria giurisprudenza nel corso del tempo, facendo continua applicazione di quanto affermato nella sentenza che costituisce il cardine della presente trattazione e giungendo, nei casi che saranno esaminati, ad una notevole estensione del concetto di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative ed ad una continua affermazione del Principio del Mutuo Riconoscimento. Per comprendere al meglio la portata e la concreta applicazione del principio suddetto occorre procedere ad una attenta analisi dei singoli casi in cui i giudici comunitari hanno fatto ricorso a tale principio anche al fine di valutare la contrarietà o meno delle misure nazionali rispetto alle norme del Trattato, nonché i casi in cui il principio in questione viene adoperato.

Per motivi di sistematicità si stima utile raggrupparli in base all'oggetto.

3.1 L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle misure nazionali sulla composizione e sulla denominazione dei prodotti.

Si annoverano, in primo luogo, le questioni concernenti la composizione dei prodotti. A tal proposito occorre citare la sentenza *Kelderman*⁴³ riguardante una domanda pregiudiziale circa la compatibilità della normativa olandese con l'art. 30 TCEE (oggi art. 34 TFUE). Nel caso di specie un importatore olandese era stato sottoposto a procedimento penale per aver importato dalla Francia del pane la cui materia secca superava quella consentita dalla legge olandese. L'oggetto della domanda pregiudiziale era la possibilità di estendere o meno la nozione di misura d'effetto equivalente alla normativa di uno Stato membro che prescrivesse una determinata quantità di materia secca nel pane.

Il governo olandese adduceva, a sostegno della propria normativa, esigenze di tutela della salute pubblica e della lealtà dei negozi commerciali.

La Corte afferma quanto già affermato nella sentenza *Cassis* ovvero che gli ostacoli alla libera circolazione delle merci possono essere ammessi solo sulla base di esigenze imperative che, anche in tal caso, erano assenti⁴⁴. I giudici comunitari affermano, inoltre, che *“l'estensione, ai prodotti importati, dell'obbligo di contenere un certo quantitativo di materia secca può escludere la distribuzione nello Stato di cui trattasi di pane originario di altri paesi membri”* in virtù del fatto che tale circostanza avrebbe indotto gli Stati a fabbricare prodotti diversi a seconda della loro destinazione e ciò costituiva, a parere della Corte, un chiaro ostacolo alla circolazione delle merci. Nel dispositivo dunque, analogamente a quanto già statuito, la Corte afferma l'estensione della nozione di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative, a quelle normative nazionali che prevedano una forcella di valori per il pane importato, proprio in considerazione degli

⁴³ Sentenza 19 febbraio 1981, causa 130/80, *Kelderman BV*, in *Racc.* 1981, pag. 527 ss.

⁴⁴ *Ibidem.* punto 6.

effetti che tale normativa potrebbe produrre sul commercio intracomunitario. Si può dunque notare come i giudici comunitari ribadiscano l'analogo principio sancito nella sentenza *Cassis de Dijon*, ovvero che, in assenza di esigenze imperative, un bene legalmente prodotto e commercializzato in uno Stato membro deve poter circolare liberamente nel territorio dell'Unione anche in presenza di divergenze nelle normative nazionali.

Ad un identico epilogo giunge la Corte nel caso Commissione c. Repubblica Federale di Germania⁴⁵. In tale pronuncia, infatti, la stessa afferma la violazione del divieto di cui all'art 30 del TCEE, da parte della Germania, nella misura in cui vieta l'importazione di prodotti alimentari a base di carne contenenti alcuni ingredienti non di carne, conformemente a quanto disposto dagli artt. 4 e 5 del *Fleisch-Verordnung*⁴⁶, non sussistendo, anche in tal caso, attinenti esigenze imperative tali da giustificare un intralcio alla libertà di circolazione delle merci. Si può osservare come lo Stato membro in questione, prescrivendo specifici obblighi circa il contenuto dei composti di carne, ponga in essere una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, che è espressamente vietata dal Trattato. Alle cause appena esaminate si affiancano numerose pronunce⁴⁷, in cui la Corte, in maniera reiterata, dichiara la violazione del Trattato da parte delle normative nazionali che prescrivono condizioni e limiti circa la composizione di un prodotto, subordinando dunque il suo accesso al rispetto della normativa nazionale.

In riferimento alla causa *Kelderman*, occorre però sottolineare come le opinioni della dottrina circa la sua catalogazione non appaiono univoche.

⁴⁵ Sentenza 2 febbraio 1989, causa 274/87, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1989, pag. 229 ss.

⁴⁶ Decreto sulla carne del 21 gennaio 1982.

⁴⁷ Per fare qualche esempio occorre citare la Sent. del 17 marzo 1983, causa 94/82, *De Kikvorsch*, in *Racc.* 1983, pag. 947 ss.; Sent. 19 luglio 1990, causa 177/89, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1990, pag. 2429 ss. Della composizione del pane si occupa anche la sentenza 13 marzo 1997, causa 358/95, *Morellato*, in *Racc.* 1997, p. 1431 ss.

Taluni⁴⁸ infatti, annoverano tali sentenze nell'ambito delle pronunce sulla denominazione dei prodotti, prendendo in considerazione quest'ultimo profilo piuttosto che quello concernente la loro composizione. Altri⁴⁹, invece, hanno ritenuto opportuno, utilizzare quale parametro di riferimento quello della loro composizione, adducendo a fondamento di tale orientamento il fatto che le sentenze in questione non contenessero un espresso riferimento al profilo della denominazione. Ciò si deve al fatto che spesso il confine tra pronunce relative alla composizione dei prodotti e quelle riguardanti la loro denominazione, risulta essere molto sottile. Tale circostanza è riconducibile alla coesistenza, all'interno della stessa causa, di profili attinenti la composizione, la denominazione e talvolta anche il suo confezionamento.

Analoga disputa è sorta nel caso *Zoni*⁵⁰. Tale causa verteva, infatti, sulla compatibilità della normativa italiana, che vietava l'importazione e la vendita di paste prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, con l'art. 30 del Trattato CEE (art. 34 TFUE).

Tra le motivazioni addotte dal Governo italiano a sostegno di tale normativa, si collocano quelle rivolte alla tutela dei consumatori, poiché questi ultimi intendono per "pasta", esclusivamente quella prodotta con grano duro (punto 19). Argomento questo che è stato rigettato dalla Corte sulla base del fatto che *"il legislatore italiano stesso fa ricorso alle parole <<semola di grano duro>> per specificare un tipo di pasta, il che dimostra che di per sé il termine pasta ha un significato generico e non implica affatto che nella produzione sia usato solo grano duro"*. Anche l'esigenza di tutela di lealtà dei negozi commerciali è stata respinta in virtù della possibilità di riservare la denominazione << pasta di semola di grano

⁴⁸ F. CAPELLI, *La libertà di circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, pag. 22 ss.

⁴⁹ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova 2002, pag. 17 e ss.; A. MATTERA RICIGLIANO, *La Sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, pag. 285.

⁵⁰ Sentenza 14 luglio 1988, causa 90/86, *Zoni*, in *Racc.*, 1988, pag. 4285 ss.

duro>> a quella che presenta tali caratteristiche. Occorre rilevare come, analogamente a quanto costantemente affermato dalla Corte nella sua giurisprudenza, essa propenda per la incompatibilità, con gli artt. 30 e 36 del TCEE, della normativa italiana che estende il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o contenente una miscela di grano tenero e grano duro, ai prodotti importati.

I punti appena esaminati hanno consentito alla dottrina maggioritaria⁵¹ di catalogare la causa *de qua* tra quelle relative alla denominazione dei prodotti piuttosto che alla loro composizione. Ad ogni modo, non si può tracciare una netta linea di demarcazione tra le diverse pronunce.

Infatti, talvolta il legame tra composizione e denominazione è inevitabile, perché sono proprio le caratteristiche e la natura di un dato prodotto che consentono di attribuire allo stesso una determinata denominazione in luogo di un'altra⁵².

Si può affermare, inoltre, che la Corte di Giustizia si è mostrata favorevole ad estendere la portata dell'art 30 TCEE (art. 34 TFUE).

In numerose sentenze, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle normative nazionali che vietano l'uso di determinate denominazioni perché integranti la fattispecie di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative e quindi in contrasto con l'art. 30 TCEE.

Occorre richiamare a tal proposito due casi che hanno visto protagonista il nostro Paese: il primo riguarda il divieto apposto dall'art. 41 del DPR 162 che riservava la denominazione di "aceto" ai soli prodotti ottenuti dalla fermentazione del vino, divieto che era stato esteso anche ai prodotti importati (causa *Gilli*⁵³); il secondo⁵⁴, aveva ad oggetto il divieto di

⁵¹ Analogamente alla classificazione fornita da F. CAPELLI, *La libertà di circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, cit., anche S. NICOLIN, in *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 22 e ss., annovera la causa 407/85 tra quelle concernenti la denominazione dei prodotti.

⁵² Vedi sentenza 14 luglio 1988, causa 298/87, *Smanor*, in *Racc.*, pag. 4489 ss, in cui venne stabilito che i prodotti privi di fermenti lattici, non potevano essere denominati yogurt.

⁵³ Sent. 26 giugno 1980, causa 788/79, *Gilli*, in *Raccolta* 1980, pag. 2071 ss.

⁵⁴ Sent. 11 ottobre 1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Raccolta* 1990, pag. I-03647 ss.

produrre, importare e commercializzare formaggio con materia grassa inferiore al limite stabilito dal Governo italiano, sulla base del fatto che i consumatori italiani non sarebbero tutelati laddove venissero loro venduti con il nome “formaggio” prodotti privi di una delle caratteristiche tipiche dei formaggi. In entrambi i casi, la Corte, dichiara la violazione del divieto di misure d’effetto equivalente alle restrizioni quantitative, sostenendo che in assenza delle esigenze imperative di cui all’art 36 TCEE, l’Italia non potesse vietare l’importazione di un prodotto legalmente fabbricato e posto in commercio in un altro Stato ed afferma che l’apposizione di un’etichettatura adeguata basterebbe a rendere edotti i consumatori della composizione del prodotto. Nel caso *Gilli*, inoltre, la Corte, ravvisa, nel divieto di commercializzazione dell’aceto prodotto con materie prime diverse dal vino, un chiaro intento protezionistico o in ogni caso un effetto protezionistico del vino, il quale veniva prodotto in abbondanza in Italia.

Nel contesto delle pronunce emesse dalla Corte circa la denominazione dei prodotti assume particolare rilievo il caso *Commissione c. Repubblica Federale di Germania* relativo alle prescrizioni imposte dalla normativa tedesca sulla birra⁵⁵. Tale pronuncia ha ad oggetto il divieto imposto dalla normativa tedesca di importare in Germania della birra proveniente da altri Stati membri, che non rispondesse a determinati requisiti. Nel caso di specie, l’art. 9 della legge fiscale sulla birra imponeva l’utilizzo di ingredienti quali il malto d’orzo, il luppolo, il lievito e l’acqua; l’art. 10 ancorava la denominazione birra esclusivamente ai prodotti contenenti i suddetti ingredienti. Ciò portava ad escludere dal commercio tedesco tutti quei prodotti che, in mancanza di uno dei prescritti ingredienti, contenessero additivi che, secondo quanto sostenuto dal governo tedesco, fossero dannosi per la salute. Un secondo argomento sostenuto dalla Germania a sostegno della propria normativa era la tutela dei consumatori,

⁵⁵ Sent. 12 marzo 1987, causa 178/84, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta* 1987, pag. 01227 ss.

poiché questi ultimi intendevano per *bier* solo quei prodotti che contenessero le prescritte sostanze.

Anche in questo caso, la decisione adottata dai giudici comunitari rispecchiava quanto deciso nei casi analoghi. La Corte, infatti, dichiarò la violazione dell'art. 34 TFUE (ex art. 30 TCEE, ex art. 28 TCE) da parte della Germania per aver prescritto l'obbligo di usare determinati ingredienti per la produzione di birre, obbligo che si estendeva anche ai prodotti importati. Inoltre, la Corte affermò che l'obiettivo di tutela dei consumatori potesse essere ugualmente perseguito attraverso il ricorso a metodi meno restrittivi del commercio intracomunitario ovvero mediante un'adeguata informazione realizzabile con l'apposizione di etichettature complete circa la composizione del prodotto e richiamando il principio di proporzionalità sancito nella sentenza *Rau*⁵⁶. I giudici, infatti, pervengono a ribadire espressamente quanto affermato in quest'ultima pronuncia ovvero che: *“Uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi*^{57”}.

Anche il divieto di utilizzare additivi apposto dalla Germania è stato ritenuto eccessivo dalla Corte poiché ogni Stato membro valuta con estremo rigore l'uso di tali sostanze. Inoltre, non sono da trascurare i risultati delle ricerche scientifiche conseguiti da organizzazioni quali la FAO e l'Organizzazione Mondiale della Sanità che hanno dichiarato che gli additivi usati per la fabbricazione della birra non fossero dannosi per la salute dei consumatori. La Corte, inoltre, richiamando quanto affermato nelle sentenze *Sandoz*⁵⁸ e *Mueller*⁵⁹ in tema di additivi, afferma che *“i divieti di mettere in vendita prodotti contenenti additivi autorizzati dallo*

⁵⁶ Sent. 10 Novembre 1982, causa 261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke c. De Smedt P.V.B.A.*, in *Racc.* 1982, pag. 03961 ss.

⁵⁷ Punto 28 della motivazione, causa 178/84.

⁵⁸ Sent. 14 Luglio 1983, causa 231/82, *Spijker Kwasten Bv c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 1983, pag. 02599 ss.

⁵⁹ Sent. 6 Maggio 1986, causa 304/84, *Muller*, in *Racc.* 1986, pag. 1511 ss.

Stato membro di produzione, ma vietati nello Stato membro d'importazione, devono essere limitati allo stretto necessario per garantire la tutela della salute".

Dalle pronunce appena esaminate, si può affermare che l'ambito di applicazione dell'art. 30 TCEE (ora art. 34 TFUE) sia stato esteso dalla Corte. Infatti, vengono considerate misure d'effetto equivalente anche quelle normative nazionali che riservano a taluni prodotti delle denominazioni di qualità a seconda che essi rispondano a determinati requisiti ed in quanto tali vietate.

Le ragioni di tale estensione sono da ricercarsi nella natura e negli effetti che le normative nazionali in tema di denominazioni comportano.

In base alla classificazione fornita da autorevole dottrina⁶⁰, molti provvedimenti nazionali in tema di denominazioni, rientrano nel novero delle misure "apparentemente neutrali o indifferenti" ovvero quelle misure che si applicano indistintamente tanto ai prodotti nazionali, quanto a quelli importati, ma che di fatto finiscono per colpire esclusivamente questi ultimi. Per comprendere la definizione di "misure apparentemente neutrali", occorre richiamare un altro caso che vede protagonista la Germania: caso *Commissione c. Germania*⁶¹. Nello specifico la legge tedesca sui vini⁶² riservava le denominazioni "Sekt", "Weinbrand" e "Praedikatssekt", rispettivamente agli spumanti in possesso di determinati requisiti di qualità (o ai vini stranieri prodotti in paesi dove il tedesco era la lingua ufficiale); ai prodotti nazionali cui spettasse la denominazione "acquavite di qualità"; ed al Sekt che contenesse almeno il 60% di uve indigene.

La Germania aveva, in tal modo, posto in essere una misura che colpiva solo apparentemente i prodotti nazionali e quelli importati ma che, nella pratica, produceva l'effetto di costringere i produttori stranieri ad utilizzare

⁶⁰ F. CAPELLI, *Libertà di circolazione delle merci nella CEE e legge tedesca sulla purezza della birra*, in *Diritto degli scambi internazionali*, 1987, pag. 741 ss.

⁶¹ Sent. 20 febbraio 1975, causa 12/74, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1975, pag. 181 ss.

⁶² Legge 14 luglio 1971.

“denominazioni sconosciute o meno attraenti per il consumatore tedesco”⁶³”, proteggendo e favorendo la vendita dei prodotti nazionali a scapito di quelli importati. La Corte, dunque, richiamando l’art. 2 n. 3 della Direttiva 70/50 CEE⁶⁴, che sancisce il divieto di riservare ai soli prodotti nazionali, denominazioni che non costituiscono né denominazioni d’origine né indicazioni di provenienza, dichiara l’illegittimità della legge tedesca sopra citata, in quanto costituisce una misura d’effetto equivalente ad una restrizione quantitativa proprio valutando gli effetti che la stessa è idonea a produrre, cioè quello di restringere gli scambi intracomunitari a favore della produzione nazionale.

3.2 Le problematiche connesse all’affermazione del principio del mutuo riconoscimento. Liberalizzazione dei mercati e tipicità dei prodotti.

Nel contesto delle denominazioni tipiche dei prodotti alimentari, appare opportuno fare un riferimento a quanto riportato da una parte della dottrina⁶⁵ circa quelle che sono le preoccupazioni espresse dalle industrie italiane sugli effetti e le conseguenze che il processo di integrazione europea e, nello specifico, il principio del mutuo riconoscimento nel campo della libera circolazione delle merci, possano comportare sulla qualità dei prodotti. Come più volte è stato sottolineato nelle sentenze sopra esaminate relative a prodotti quali pasta, birra, formaggi, ecc., l’esigenza della libera circolazione delle merci tra gli Stati membri dell’Unione è stata sempre ritenuta prevalente rispetto alla salvaguardia della tipicità dei prodotti ed era proprio tale circostanza a preoccupare i produttori nazionali.

⁶³ Punto 3 della motivazione, causa 12/74.

⁶⁴ Direttiva 70/50/CEE del 22 dicembre 1969, in *G.U.C.E.*, L 013 del 19 gennaio 1970 pag. 0029-0031.

⁶⁵ R. PICCININO, *In tema di denominazioni tipiche di prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell’alimentazione*, 1989, pag. 179-186.

Lo sviluppo degli scambi di beni e servizi tra gli Stati membri, l'abbattimento delle barriere tecniche e molti altri fattori⁶⁶, hanno contribuito ad agevolare il completamento del mercato interno cosicché i diversi mercati dei singoli Stati membri si trovassero spesso in una situazione di interdipendenza tra loro.

Dunque, se da un lato la liberalizzazione degli scambi intracomunitari era il risultato tanto atteso, dall'altro emergeva la preoccupazione che tale interdipendenza tra i singoli mercati nazionali potesse portare ad un disinteresse nei confronti della qualità dei prodotti e della loro tipicità⁶⁷.

Il timore delle industrie italiane, ma anche straniere, era proprio quello della diminuzione della qualità che avrebbero subito i prodotti “*tipici*” laddove fosse modificata la loro composizione o venissero equiparati o avessero la stessa denominazione di prodotti che presentassero diverse caratteristiche: in sostanza, si temeva che si arrivasse ad un livellamento ed equiparazione dei prodotti simili tra loro, ma con caratteristiche proprie, con una conseguente perdita delle peculiarità che facevano di quel prodotto un prodotto tipico, cioè radicato ad una dato territorio e ottenuto attraverso processi di lunga tradizione e idoneo a rappresentare la cultura e le usanze di un dato popolo.

Inoltre, spesso valorizzare la tipicità di un prodotto equivale a preservarne la sua genuinità, come si può evincere, per fare un esempio, dalla sentenza sulla birra in cui la normativa tedesca riservava il nome “*bier*” ai soli prodotti contenenti ingredienti naturali e non chimici, sostenendo che ciò tutelasse la salute dei consumatori.

In sostanza l'auspicio delle industrie nazionali, in particolar modo quelle italiane, consisterebbe nel ricevere un riconoscimento ed una tutela della tipicità di alcuni dei loro prodotti, anche nell'ambito comunitario, in modo tale che ad una precisa denominazione possa corrispondere solo un dato

⁶⁶ Quali lo sviluppo delle tecnologie, delle telecomunicazioni.

⁶⁷ C. CIAPPEI, *La valorizzazione economica delle tipicità locali tra localismo e globalizzazione*, Firenze, 2006, pag. 9- 27.

tipo di prodotto, con determinate caratteristiche e composizione. In molti casi, però, la volontà dei produttori mostra un intento chiaramente protezionistico: salvaguardare, all'interno del mercato europeo, i propri prodotti tipici.

È stata prospettata quale soluzione, l'istituzione di un marchio comunitario, che fosse idoneo ad identificare e tutelare un prodotto ed a fornire specifiche garanzie della sua qualità e genuinità, ma proprio in considerazione delle conseguenze e degli effetti che tali strumenti di tutela dei prodotti nazionali potessero comportare al commercio intracomunitario ed agli scambi internazionali, si correva il rischio di porre in essere misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative, come tali vietate dall'art. 34 del TFUE. Infatti, taluni prodotti sono contrassegnati dai marchi *DOP* (*Denominazione d'Origine Protetta*) che serve ad identificare un prodotto in relazione all'area di produzione, *IGP* (*Indicazione Geografica Protetta*) che si riferisce a prodotti con determinate caratteristiche. L'apposizione di tali marchi, però, spesso è risultata problematica poichè ponevano delle barriere all'ingresso in tali categorie per alcuni tipi di prodotti e un conseguente aumento dei prezzi e ciò non risultava in linea con le disposizioni del Trattato⁶⁸, si è resa necessaria, quindi, un'apposita regolamentazione per l'utilizzo di tali strumenti⁶⁹.

Altra autorevole dottrina⁷⁰, attribuisce alla giurisprudenza *Cassis de Dion* il merito di aver dato una soluzione che permettesse di uscire da quel "vicolo cieco" e quindi da quella situazione di stallo in cui si trovava la Comunità Europea, prima della sua emanazione e che consente di superare quegli ostacoli apposti, dagli gli Stati membri, alla circolazione delle merci. Infatti, secondo quanto sostenuto da Mattera Ricigliano, il concetto di mercato

⁶⁸ C. CIAPPEL, *La valorizzazione economica delle tipicità locali tra localismo e localizzazione*, op. cit., pag. 15.

⁶⁹ Il Regolamento CEE 2081/92 è l'atto normativo di riferimento in tema di denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette dei prodotti agricoli e alimentari.

⁷⁰ A. MATTERA RICIGLIANO, *Obiettivo1992: la libera circolazione delle merci e il principio del mutuo riconoscimento nel settore dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pag. 53-54.

interno diventa oggetto di una chiave di lettura ben diversa rispetto a quella in precedenza prospettata, cioè un mercato in cui i prodotti non sono omologati, ma si differenziano gli uni dagli altri proprio per la loro tipicità. Infatti, ad una iniziale tendenza alla globalizzazione, si è contrapposta una maggiore attenzione alla originalità e tipicità dei prodotti da parte dei consumatori.

Oggi l'obiettivo che si intende raggiungere attraverso il processo di integrazione è quello di consentire a prodotti tipici di determinati Stati di poter circolare liberamente nel territorio dell'Unione per consentire ad ogni popolo di apprendere, anche attraverso la conoscenza dei prodotti che caratterizzano un dato paese, quelle che sono le tradizioni, la cultura degli altri popoli senza che ciò comporti il venir meno della tipicità che contraddistingue ogni Stato e che lo differenzia dagli altri. A tale scopo, è stata intrapresa -a partire dagli anni '90- una politica di valorizzazione della qualità dei prodotti che ha portato ad un aumento della competitività dei prodotti europei e all'emanazione di una serie di regolamenti⁷¹ e infine del Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli⁷² dal quale emerge l'interesse che la Commissione ha rivolto alla qualità e differenziazione dei prodotti, caratteristiche indispensabili in un mercato sempre più liberalizzato.

Concludendo, si può giungere a sostenere l'infondatezza delle preoccupazioni dei produttori sopra enunciate, poiché la circolazione dei loro prodotti non avrà quale conseguenza quella di sopprimere le caratteristiche di ogni prodotto che invece sono pienamente protette e conservate. Inoltre il consumatore di ogni singolo Paese membro avrà un maggior livello di protezione, se potrà conoscere i luoghi e i modi in cui beni alimentari vengono fabbricati e potrà ben apprezzare la tipicità di ogni

⁷¹ Ci si riferisce al Reg. CEE 2092/91 sostituito dal Reg. CEE 834/07 sul metodo di produzione biologica; Reg. CEE 2081/92 sostituito dal Reg. CEE 510/06 sulla registrazione e la tutela delle denominazioni geografiche (DOP e IGP); Reg. CEE 2082/92 sostituito dal Regolamento CEE 509/2006 sull'uso di materie prime tradizionali; Reg. CEE 1782/02 in materia di prescrizioni sull'igiene dei prodotti alimentari ed infine il Reg. CEE 1698/05 relativo al periodo 2007-2013.

⁷² Doc. COM(2008) 641 definitivo del 15 ottobre 2008.

prodotto. Le industrie dunque potranno solo giovare dei vantaggi connessi alla circolazione ed alla diffusione dello stesso, dalla quale potranno derivare notevoli benefici per le stesse dovuti al fatto che i consumatori stranieri potranno apprezzare le peculiarità dei prodotti altrui e ciò andrà ad agevolarne la vendita sul mercato europeo⁷³.

3.3 L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle misure nazionali in tema di confezionamento e imballaggio.

Alle pronunce finora esaminate si affiancano quelle aventi ad oggetto la violazione dell'art 34 TFUE da parte di alcuni paesi membri le cui normative prevedono specifiche confezioni per talune tipologie di prodotti. Assume rilievo, a tal proposito, il caso concernente la confezione della margarina.⁷⁴ Il giudice tedesco, infatti, investito della questione principale sulla conclusione di un contratto di compravendita di margarina tra un venditore tedesco e un acquirente belga, sottoponeva alla Corte la questione pregiudiziale riguardante la compatibilità, con l'art. 30 TCEE, della normativa belga che sanciva l'obbligo di importare, vendere al minuto o distribuire la margarina, esclusivamente confezionata in involucri aventi la forma cubica. Le argomentazioni fornite dalla convenuta e dal Governo tedesco si fondavano sulla circostanza che la confezione cubica della margarina aveva, quale obiettivo primario, quello di consentire al consumatore di distinguere quest'ultima dal burro. Inoltre, gli stessi, sostenevano la non applicabilità a tale questione, della pronuncia cui era pervenuta la Corte nel caso *Rewe-Zentral*⁷⁵, poiché quest'ultima si riferiva alla composizione e non alla sua confezione.

⁷³ Per una più ampia illustrazione del rapporto tra il principio del mutuo riconoscimento e la tutela della tipicità dei prodotti vedi *infra* pag. 109 ss.

⁷⁴ Sent. del 10 novembre 1982, causa 261/81, *Rau*, in *Racc.*, 1982, pag. 03961.

⁷⁵ Sent. *Cassis de Dijon*, causa 120/78, cit.

L'attrice nella questione principale, dal canto suo, sosteneva come la normativa in questione costituisse un ostacolo evidente alla circolazione dei prodotti tra paesi membri, dal momento che altri Stati quali l'Irlanda, il Regno Unito e l'Italia non apponevano limiti di tal genere.

A giudizio della Corte, la normativa belga appare sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, in quanto quest'ultimo può ben essere raggiunto attraverso misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari e inoltre, gli Stati che volessero esportare la margarina in Belgio, sarebbero costretti a utilizzare strumenti di cui non dispongono. Ciò andrebbe senza dubbio ad ostacolare il commercio tra i Paesi membri, oltre che a proteggere la produzione nazionale di margarina. Nel dispositivo i giudici stabiliscono che la legislazione belga, prescrivendo l'obbligo di confezionare in forma cubica prodotti come la margarina, dovesse considerarsi in contrasto con l'art. 30 TCEE in quanto tale prescrizione integrava la fattispecie di misura equivalente ad una restrizione quantitativa e la tutela del consumatore poteva essere assicurata attraverso metodi meno restrittivi del commercio intracomunitario.

In modo analogo si è pronunciata la Corte in riferimento a normative nazionali che vietavano la vendita sul mercato, di vino in bottiglie aventi una forma particolare⁷⁶, il divieto di vendere bevande nelle bottiglie tipiche dello champagne⁷⁷. Anche in tali ipotesi, la Corte, ha ritenuto le misure nazionali sproporzionate rispetto allo scopo che si voleva perseguire.

Quanto appena esaminato rappresenta un ulteriore argomento a sostegno del principio in base al quale lo Stato di destinazione non può, in assenza di esigenze imperative, impedire l'ingresso alle merci legalmente prodotte e commercializzate nel Paese d'origine; si perviene quindi ad un'estensione del principio del Mutuo Riconoscimento alle ipotesi in cui la restrizione

⁷⁶ Sent. 13 Marzo 1984, causa 16/83, *Prantl*, in *Racc.*, 1991, pag. I-01747 ss.

⁷⁷ Sent. 4 Dicembre 1986, causa 179/ 85, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1986, pag. 3879 ss.

riguardi il confezionamento dei prodotti e non soltanto, come nel caso *Cassis*, la sua composizione.

3.4 Il principio dell'equivalenza delle garanzie fornite dalle normative nazionali. Casi relativi all'etichettatura ed alle caratteristiche tecniche dei prodotti.

In altri casi la Corte si discosta da quanto affermato nella sentenza *Cassis*, ovvero non si limita a dichiarare la violazione dell'art. 30 TCEE in assenza di un'esigenza imperativa che giustifichi una misura nazionale restrittiva, ma verifica la suddetta violazione mettendo a confronto le normative dello Stato di origine e dello Stato di destinazione per accertarne l'equivalenza o meno delle garanzie fornite⁷⁸.

Il primo caso che viene in rilievo è il caso *Fietje*⁷⁹ relativo ad una domanda di pronuncia pregiudiziale, pervenuta alla Corte, da parte del giudice di polizia in materia economica di Assen, Paesi Bassi, avente ad oggetto la compatibilità con l'art. 30 del TCEE dell'obbligo, previsto dal decreto olandese sui liquori, di indicare nell'etichetta la parola "*likeur*" per tali tipi di prodotti. Ciò comportava l'inevitabile conseguenza che i liquori provenienti dagli altri Stati membri, che, pur non contenendo tale specifica denominazione, presentassero indicazioni idonee ad informare il consumatore nella stessa misura di quanto facesse la parola "*likeur*", dovessero modificare la propria etichetta per poter essere importati nel paese in questione. Indubbiamente tale obbligo che veniva imposto ai paesi esportatori, era idoneo a rendere più complicate le importazioni e dunque si estrinsecava in una misura d'effetto equivalente ad una restrizione

⁷⁸ S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005, pag. 60-61.

⁷⁹ Sent. 16 Dicembre 1980, causa 27/80, *Fietje*, in *Racc.* 1980, pag. 3839.

quantitativa dal momento che era stata accertata l'equivalenza delle garanzie fornite dai due tipi di etichetta.

L'elemento di differenziazione di tale pronuncia rispetto alle precedenti e rispetto a quanto affermato nella sentenza *Cassis de Dijon*, consiste nel fatto che l'obbligo dello Stato di destinazione -in questo caso i Paesi Bassi- di ammettere nel proprio territorio i prodotti oggetto della presente pronuncia, deriva dall'eguaglianza delle garanzie fornite dal paese d'origine e da quello di paese di destinazione⁸⁰.

Non vi sono, dunque, motivi per vietare l'ingresso del bene poiché il consumatore è ugualmente informato e protetto. Infatti, il parametro in base al quale è stata valutata la contrarietà della misura olandese rispetto all'art 34 TFUE è il “*contenuto informativo dell'etichetta*” che, pur in assenza della prescritta denominazione (*likeur*), risulta pienamente idoneo a soddisfare gli obblighi di informazione del consumatore. Nella pronuncia *Cassis*, al contrario, la Corte fonda il suo ragionamento sulla necessità di assicurare la libera circolazione di un bene che sia stato legalmente fabbricato in uno Stato membro in presenza di divergenze delle normative del paese d'origine e di quello di destinazione e stabilisce che in assenza di esigenze imperative uno Stato non possa ostacolare il commercio intracomunitario. Dunque, mentre la giurisprudenza *Cassis de Dijon* utilizza quale concetto cardine quello della disparità delle legislazioni nazionali per vietare gli ostacoli al commercio, il nuovo orientamento seguito nella sentenza *Fietje* si fonda, invece, sulla eguaglianza delle garanzie fornite dalle legislazioni dei diversi Stati.

Con riferimento, invece, alle pronunce concernenti le caratteristiche tecniche dei prodotti, occorre citare il caso *Robertson*⁸¹. Nel caso di specie, la Corte era stata interpellata sulla legittimità dell'obbligo, previsto dalla normativa belga, di apporre ai manufatti di metallo argentati, specifiche

⁸⁰ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova 2002, pag. 20 e ss.

⁸¹ Sent. 22 Giugno 1982, causa 220/81, *Robertson*, in *Racc.*, 1982, pag. 02349 ss.

punzonature, così che quelli provenienti da altri Stati membri che non presentassero tali punzonature, non potessero essere immessi sul mercato belga. La Corte se da un lato afferma la legittimità della normativa belga sul presupposto che essa risponde ad esigenze di tutela dei consumatori e di lealtà dei negozi commerciali, dall'altro, però, afferma che tali esigenze imperative sono pienamente soddisfatte se le indicazioni fornite dalle punzonature dello Stato di origine abbiano lo stesso contenuto informativo di quelle previste nello Stato di destinazione⁸². Ciò che viene in rilievo in tale pronuncia, così come in quella precedentemente esaminata, è la funzione svolta dal principio di equivalenza delle garanzie fornite dalle diverse normative. Esso costituisce un presupposto del principio del mutuo riconoscimento nella nuova veste che assume in tali pronunce, quest'ultimo è ancorato e condizionato alla dimostrazione dell'equivalenza delle normative nazionali⁸³. Infatti, in virtù di questa nuova elaborazione del principio *de quo*, l'applicabilità delle disposizioni dello Stato di origine allo Stato di destinazione è ammessa nella misura in cui le normative di entrambi i paesi, seppur differenti, siano in grado di fornire identiche garanzie ai consumatori, non ci si riferisce quindi ad una equivalenza delle normative, ma della tutela dalle stesse approntata. In questi casi il principio del mutuo riconoscimento viene in rilievo quale reciproco riconoscimento delle garanzie approntate dalle diverse normative e dunque si può parlare di un'applicazione estensiva dello stesso al di là delle ipotesi poiché in virtù dell'equivalenza di garanzie, lo Stato di destinazione incorrerebbe nella violazione dell'art. 30 TCEE laddove rifiutasse l'ingresso di un bene nel proprio territorio.

⁸² *Ibidem*, punto 12.

⁸³ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, cit., pag. 198-199.

3.5 Il reciproco riconoscimento dei controlli.

Al fine di assicurare una più ampia e completa attuazione del Principio del Mutuo Riconoscimento, è stata avvertita l'esigenza, da parte della Comunità europea, di procedere ad uno snellimento dei controlli delle merci che circolano tra i paesi dell'Unione Europea. Molto spesso, infatti, i prodotti, in particolar modo quelli di genere alimentare, sono stati sottoposti a diverse tipologie di controllo o al rilascio di autorizzazioni rispondenti all'obiettivo di tutelare la salute dei consumatori. Taluni autori⁸⁴ propongono una distinzione tra controlli discriminatori e controlli indistintamente applicabili: i primi sono quelli che si applicano esclusivamente ai prodotti importati e come tali sono, in linea di principio⁸⁵, vietati; i secondi, sono quei tipi di controlli che vengono eseguiti sia sui prodotti importati che su quelli nazionali.

La necessità di non duplicazione dei controlli già effettuati nel paese d'origine è stata affermata dalla Corte di Giustizia nella nota sentenza *Biologische Produkten*⁸⁶ e successivamente confermata nella sentenza *Bouchara*⁸⁷.

La prima pronuncia ha ad oggetto la compatibilità con gli artt. 30 e 36 del TCEE della normativa olandese in materia di disinfettanti che vietava la vendita, l'immagazzinamento o l'impiego di disinfettanti che non fossero espressamente autorizzati dalla stessa e ciò allo scopo di tutelare la salute pubblica. La Corte, adita in via pregiudiziale nell'ambito di un procedimento riguardante l'ammenda inflitta ad una società per aver venduto un disinfettante lecitamente autorizzato commercializzato in Francia, risolve la questione nel senso dell'impossibilità, per le autorità di

⁸⁴ S. NICOLIN, *Il Mutuo Riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova 2005, pag. 30 ss.

⁸⁵ Vedi Sent. *Simmenthal Spa contro Ministero delle finanze*, del 15 dicembre 1976, causa 35/76, in *Racc.*, 1976, pag. 01871 ss.

⁸⁶ Sent. 17 Dicembre 1981, causa 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij Voor Biologische Producten*, in *Racc.*, 1981, pag. 03277 ss.

⁸⁷ Sent. 11 Maggio 1989, causa 25/88, *Bouchara*, in *Racc.*, 1989, pag. 01105 ss.

ogni Stato membro, di “*esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche né prove di laboratorio nel caso in cui le stesse analisi e le stesse prove siano già state effettuate in un altro Stato membro ed i relativi risultati siano a loro disposizione o possano, a loro richiesta, essere messi a loro disposizione*”. Non viene negata, al contrario, la possibilità per le autorità nazionali di esigere la previa autorizzazione di taluni prodotti.

Pochi anni più tardi la Corte perviene ad un identico epilogo. Nel caso *Bouchara*, essa infatti riprende quanto affermato nella pronuncia appena esaminata, ma introduce un nuovo principio: il principio della reciproca fiducia tra gli Stati membri, che è alla base del mutuo riconoscimento.

Nel caso di specie⁸⁸, la Corte doveva pronunciarsi su una questione pregiudiziale avente ad oggetto la legittimità della normativa francese che imponeva all’importatore di verificare se il prodotto, immesso per la prima volta sul mercato, fosse conforme alle norme vigenti in tale paese.

A giudizio della Corte, tale prescrizione induceva gli operatori economici ad optare per i prodotti nazionali, la cui verifica di conformità spettava, invece, al fabbricante e ciò rappresentava certamente un ostacolo al commercio intracomunitario. Poiché, però, in assenza di norme comunitarie disciplinanti la verifica della conformità dei prodotti alle normative interne, la misura poteva in qualche modo essere conforme agli artt. 30 e 36 TCEE, la Corte ha optato per il test di proporzionalità. In sostanza, affinché tale normativa potesse essere giustificata ai sensi dell’art. 36 TCEE, era opportuno che la stessa fosse necessaria rispetto agli interessi coinvolti e che lo stesso obiettivo non potesse essere raggiunto con metodi meno restrittivi del commercio. I giudici risolvono la questione, riproducendo quanto già affermato nella caso *Biologische Proukten*⁸⁹, ma aggiunge che

⁸⁸ *Ibidem*. Nel procedimento principale la vedova *Bouchara* era imputata per aver importato da Italia e Germania prodotti tessili recanti false indicazione circa la loro composizione.

⁸⁹ Ovvero che “*benché non sia vietato ad uno Stato membro chiedere l’ autorizzazione preliminare di taluni prodotti, anche se detti prodotti hanno già costituito oggetto di un’ autorizzazione in un altro Stato membro, le autorità dello Stato importatore non hanno tuttavia il diritto di esigere senza necessità analisi tecniche o chimiche né prove di laboratorio, nel caso in cui le stesse*

ciò costituisce espressione di una reciproca fiducia che deve intercorrere tra i paesi membri. Di conseguenza la Corte sancisce l'obbligo, per le autorità dei paesi membri, di accettare i controlli e le analisi che siano state eseguite nello Stato di origine del prodotto e di fare affidamento sui certificati rilasciati dalle autorità di quest'ultimo e sulle attestazioni che abbiano lo stesso grado di garanzie di quelle nazionali. Infatti è proprio la fiducia reciproca che intercorre tra gli Stati che ha quale conseguenza il fatto che uno Stato possa fare affidamento su quanto affermato e dichiarato da un altro.

Tale statuizione, cui pervennero i giudici della Corte nelle pronunce di cui sopra, comporta un obbligo di non duplicazione dei controlli e di accettazione di quelli già effettuati nel paese d'origine, laddove ciò non avvenisse, si avrebbe come effetto un rallentamento della circolazione dei prodotti all'interno degli Stati membri. La pronuncia, inoltre, si rivelò idonea a favorire una migliore attuazione del principio del mutuo riconoscimento, sebbene non fosse stato espressamente richiamato. Per tale motivo, taluni autori⁹⁰ sostengono l'estraneità delle sentenze appena esaminate al mutuo riconoscimento affermando, piuttosto, che esse prevedano uno snellimento delle procedure vigenti nello Stato di destinazione e non l'accettazione, da parte dello Stato membro di importazione, delle merci legalmente prodotte e commercializzate nello Stato membro d'origine, fulcro del principio del mutuo riconoscimento. Ma se è vero, come anche sostiene la dottrina appena menzionata, che tali pronunce favoriscano l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci allora esse non possono non essere in linea, o comunque, attinenti al principio del mutuo riconoscimento, il quale è stato elaborato ed utilizzato proprio a tale scopo.

analisi e le stesse prove siano già state effettuate nell' altro Stato membro ed i relativi risultati siano a disposizione delle autorità stesse. Punto 18 della motivazione, causa 25/88.

⁹⁰ G. ROSSILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, pag. 23.

Si può, dunque, affermare che il principio del mutuo riconoscimento applicato ai casi riguardanti lo snellimento dei controlli prevede l'obbligo, in capo allo Stato membro di destinazione, di accettazione dei controlli effettuati nello Stato d'origine, i quali, così come le analisi, i certificati e autorizzazioni rilasciate da quest'ultimo, assumeranno la stessa valenza di quelli vigenti nel paese di destinazione.

Se il principio del mutuo riconoscimento non possa essere esteso anche in tali ipotesi, la sua portata ed efficacia sarebbero vanificate.

3.6 Le modalità di vendita dei prodotti e pubblicità nell'interpretazione giurisprudenziale.

Nel contesto delle pronunce relative alle modalità di vendita dei prodotti ed in relazione ai casi precedenti, il percorso seguito dalla Corte di Giustizia appare tutt'altro che lineare. Infatti, si alternano casi in cui la stessa opta per un'estensione del concetto di misure d'effetto equivalente alle restrizioni, ad ipotesi in cui prevale la tendenza a restringerne la portata.

Nel caso *Oosthoek*⁹¹, riguardante il divieto imposto dalla legislazione olandese di offrire prodotti in omaggio nell'esercizio di un'attività commerciale, la Corte affermò che tale normativa potesse incidere sulla distribuzione dei prodotti importati seppur senza paralizzare le importazioni stesse, poiché l'operatore economico addetto alla distribuzione dei prodotti, dovendo rinunciare a strumenti rientranti nella strategia promozionale, vedrebbe ridotte le vendite con conseguente impatto sulle importazioni. Ciò indusse la Corte ad interpretare in maniera estensiva la nozione di misura d'effetto equivalente, fino a ricomprendervi anche quelle normative

⁹¹ Sent. 15 Dicembre 1982, *Oosthoek*, causa 286/81, in *Racc.*, 1982, pag. 04575 ss. Nel caso di specie, l'impresa olandese *Oosthoek* era imputata per aver distribuito nei Paesi Bassi, in Belgio ed in Francia delle enciclopedie insieme alle quali offriva in omaggio agli acquirenti dei dizionari o atlanti e ciò era vietato dalla normativa dei Paesi Bassi.

nazionali che fossero potenzialmente idonee ad incidere sulle importazioni, anche laddove la normativa si riferisse indistintamente a prodotti nazionali ed importati.

Negli stessi anni si possono rinvenire, però, anche pronunce in cui la Corte si discosta dalla propria precedente giurisprudenza e che, come si potrà osservare nel prosieguo della trattazione, non rimarranno isolate, ma costituiranno una spinta per un mutamento di giurisprudenza.

Ci si riferisce ai casi *Oebel*⁹² e *Blesgen*⁹³ in cui la Corte sostenne l'estraneità dell'art. 30 TCEE rispetto a normative nazionali tedesca e belga, che vietavano rispettivamente la produzione e distribuzione di taluni prodotti di pasticceria e panetteria in determinati orari; l'altra, la vendita e il consumo di bevande alcoliche di una certa gradazione, in tutti i luoghi aperti al pubblico. L'inapplicabilità del suddetto articolo si giustifica per il fatto che tali normative colpiscono esclusivamente la vendita al dettaglio senza arrecare danni e limitazioni alle importazioni e quindi senza influire sul commercio intracomunitario. Per tali motivi, dunque, le stesse non sono idonee ad integrare la fattispecie di misure d'effetto equivalente.

A tali pronunce si affianca quella relativa al divieto di vendite domenicali⁹⁴ statuito dall'*United Kingdom Shops Act* del 1950. In tale sentenza la Corte procedette ad un giudizio di proporzionalità⁹⁵ ovvero stabilì che si dovesse valutare l'applicazione o meno dell'art. 30 TCEE sulla base del fatto che la normativa nazionale fosse o meno idonea a produrre effetti restrittivi al commercio intracomunitario che superassero quelli propri di una normativa commerciale e tale valutazione spetta al giudice nazionale al quale rimandò tale questione.

⁹² Sent. 14 luglio 1981, causa 155/80, *Oebel*, in *Racc.* 1981, pag. 01993 ss.

⁹³ Sent. 31 marzo 1982, causa 75/81, *Blesgen*, in *Racc.* 1982, pag. 1211 ss.

⁹⁴ Sent. 23 novembre 1989, causa 145/88, *Torfaen Borough council c. B & Q Plc*, in *Racc.*, 1989, pag. 03851. Nel caso di specie, il proprietario di un centro di giardinaggio B&Q era imputato per aver aperto al pubblico un esercizio commerciale in violazione della legislazione inglese.

⁹⁵ Come sostenuto da S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 26.

È proprio in tale contesto giurisprudenziale che si colloca la sentenza *Keck e Mithouard*⁹⁶, considerata una sentenza “storica” poiché con essa la Corte mutò in maniera sostanziale la propria giurisprudenza che si era formata a partire dalle sentenze *Dassonville* e *Cassis de Dijon*⁹⁷, sancendo l’inapplicabilità dell’art. 30 TCEE a normative nazionali limitative delle attività commerciali. Infatti, in tale pronuncia i giudici comunitari si mostrarono inclini a interpretare in maniera restrittiva la nozione di misure d’effetto equivalente ed a far prevalere l’esigenza di tutela di una normativa nazionale su quella di assicurare la continuità di quel processo di integrazione che gli Stati stavano da tempo cercando di realizzare⁹⁸.

La questione che ha formato oggetto di giudizio riguardava la vendita, da parte di titolari di due supermercati, di confezioni di birra e di caffè ad un prezzo inferiore rispetto a quello effettivo in violazione della normativa francese che vieta la rivendita sottocosto. Gli imputati nel procedimento principale, appunto i signori *Keck e Mithouard*, richiamando la precedente giurisprudenza esistente in materia, sostenevano che la normativa nazionale *de qua* fosse idonea ad integrare una misura d’effetto equivalente ad una restrizione quantitativa poiché produceva effetti restrittivi al commercio che erano del tutto sproporzionati rispetto allo scopo che si intendeva raggiungere.

Dal canto suo, il Governo francese adduceva, a sostegno della propria legislazione, il fatto che tale divieto si applicasse in maniera indistinta ai prodotti nazionali e a quelli importati, escludendo, quindi, che detta normativa desse luogo ad ipotesi di discriminazione sulla base della nazionalità dei prodotti.

⁹⁶ Sent. 24 novembre 1993, cause riunite 267 e 268/91, *Keck e Mithouard*, in *Racc.*, 1993, pag. 06097 ss.

⁹⁷ Come affermato da M.C. MALAGUTI, *Articolo 30 e misure di effetto equivalente: una rivoluzione nel diritto comunitario?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, pag. 655-669.

⁹⁸ Come sostenuto da M.C. BARUFFI in *Il divieto di rivendita sottocosto e la nuova giurisprudenza della Corte di Giustizia: il caso Keck e Mithouard*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995, pag. 91-95.

La Corte, adita in via pregiudiziale dal *Tribunal de grande instance* di Strasburgo, richiamando la nozione di misure d'effetto equivalente fornite dalle sentenze sopra richiamate⁹⁹, dichiarò “che l'art. 30 deve essere interpretato nel senso che non trova applicazione nei confronti di una normativa di uno Stato membro che vieti in via generale la rivendita sottocosto”, sulla base del fatto che essa non era idonea “a disciplinare gli scambi di merci tra gli Stati membri¹⁰⁰” e di conseguenza ad ostacolare la libera circolazione delle merci.

Tale nuovo orientamento giurisprudenziale è stato presto confermato nel caso *Hunermund*¹⁰¹, in cui la Corte, adita in via pregiudiziale circa la compatibilità del divieto di pubblicità dei prodotti parafarmaceutici al di fuori delle farmacie, affermò la inapplicabilità dell'art. 30 TCEE ad una norma deontologica dell'ordine dei farmacisti tedeschi che sancisce il divieto di cui sopra, poiché la stessa non è idonea ad incidere sulla vendita dei prodotti importati in modo diverso da quanto essa faccia per i prodotti nazionali non comportando dunque alcuna limitazione al commercio intracomunitario.

Ci si chiede a questo punto quale collegamento sussista tra tali pronunce che rappresentano un'inversione di tendenza rispetto alle precedenti ed il principio del mutuo riconoscimento che forma l'argomento principale della presente trattazione. La risposta a tale quesito è rinvenibile nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Tesaurò¹⁰² alla sentenza *Hunermund*. Egli sostiene che seppur le normative in questione si applichino indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, esse producono l'effetto di ostacolare gli scambi poiché inducono gli operatori a

⁹⁹ Ci si riferisce alla nozione di misure d'effetto equivalente fornite nelle sentenze *Dassonville e Cassis de Dijon* espressamente richiamate nella sentenza *Keck e Mithouard* nei punti 15 e 16 della motivazione. Per la nozione di misure d'effetto equivalente vedi pag. 9 del presente lavoro.

¹⁰⁰ Punto 12 della motivazione, cause 267 e 268/91.

¹⁰¹ Sent. 15 dicembre 1993, causa 292/92, *Hunermund*, in *Racc.*, 1993, pag. 06787.

¹⁰² Conclusioni dell'avvocato generale G. TESAURÒ presentate il 27 ottobre 1993.

conformare i prodotti che intendono importare, alla normativa del paese di destinazione.

Si può dunque notare come a parere dell'Avvocato Generale ciò che viene in rilievo è la "diversità delle legislazioni nazionali" e ciò permette di richiamare dunque il principio del mutuo riconoscimento che rappresenta dunque il parametro in base al quale debba essere interpretata la giurisprudenza della Corte in materia di modalità di vendita dei prodotti.

Tale argomento viene chiarito al punto 26 delle sue conclusioni in cui lo stesso ritiene che tali pronunce non costituiscano un'inversione di tendenza rispetto alla precedente giurisprudenza e soprattutto rispetto alle sentenze *Dassonville* e *Cassis de Dijon*, anzi attraverso le stesse, i giudici comunitari hanno perseguito l'obiettivo di ripristinare quella che è la "funzione naturale" dell'art. 30 per evitare che un'interpretazione estensiva della nozione di misure d'effetto equivalente portasse ad "un uso improprio" delle stesse, sostenendo quindi che la Corte non ha fatto un passo indietro rispetto alla profonda evoluzione raggiunta con la sentenza *Cassis*, ma ha voluto riconfermare quanto affermato in tale sentenza. In base a tale interpretazione fornita da Tesauro, si può dunque affermare¹⁰³ che il principio del mutuo riconoscimento consente di unire le diverse interpretazioni dell'art. 30 in quanto permette agli Stati di disciplinare, ciascuno sul suo territorio, le modalità di vendita dei prodotti senza porsi in contrasto con il Trattato.

¹⁰³ Come affermato da M.C. BARUFFI, *Il divieto di rivendita sottocosto e la nuova giurisprudenza della Corte di Giustizia: il caso Keck e Mitouard*, cit., pag. 95.

3.7 L'estensione del principio del mutuo riconoscimento al settore della libera prestazione dei servizi e a quello della libera circolazione delle persone.

La rilevanza che il principio del mutuo riconoscimento assume nel diritto comunitario si fonda anche sul fatto che, di tale meccanismo di rimozione degli ostacoli agli scambi di merci tra Stati membri, sia stata fatta applicazione anche in settori diversi da quello della libera circolazione delle merci: ci si riferisce al campo della libera prestazione dei servizi ed a quello della libera circolazione delle persone.

Si deve, ancora una volta, alla Corte di giustizia l'aver proceduto, qualche anno più tardi a quello dell'emanazione della nota pronuncia *Cassis de Dijon*, ad una "estensione" di tale meccanismo ai suddetti ambiti¹⁰⁴.

L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle libertà di prestazione dei servizi e di circolazione persone, previste dal Titolo IV del TFUE, ha contribuito all'eliminazione delle restrizioni esistenti all'interno della Comunità al fine di evitare che tali libertà di fondamentale rilevanza potessero essere pregiudicate o limitate.

La libera prestazione dei servizi rappresenta una delle libertà cardine del processo di integrazione economica dell'Unione Europea, poiché contribuisce, insieme alle altre libertà previste dal Trattato, alla realizzazione del mercato interno assicurando la piena circolazione dei fattori produttivi¹⁰⁵.

Prima di analizzare in quali termini il principio *de quo* abbia trovato applicazione nell'ambito della libera prestazione dei servizi, occorre chiarire, in sintesi, in cosa consista l'esercizio di tale libertà e quali sono le norme del TFUE ad esso dedicate.

¹⁰⁴ Come afferma S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 133.

¹⁰⁵ Come affermato da R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi*, in *Diritto dell'Unione Europea (parte speciale)*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010, pag. 237.

Ai sensi dell'art. 57 TFUE, si può affermare che per “prestazione di servizi” si intende un'attività non subordinata che sia fornita, normalmente dietro retribuzione, da parte di un prestatore che sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui il servizio deve essere eseguito¹⁰⁶.

Chiarito tale concetto, occorre rilevare come l'art. 56 TFUE (ex art. 49 TCE) stabilisce, come accade per la libera circolazione delle merci, il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi nei confronti dei cittadini dell'Unione stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione.

A differenza del passato, l'orientamento della Corte di giustizia circa la portata di tale divieto è mutato nel senso di far rientrare in tale divieto anche quelle misure indistintamente applicabili purché idonee ad ostacolare l'attività del prestatore.

Tale inversione di tendenza è riscontrabile nel caso *Sager*¹⁰⁷ in cui la Corte di Giustizia venne adita, in via pregiudiziale, per pronunciarsi sulla compatibilità con le norme del Trattato in tema di libera prestazione di servizi della legge tedesca che imponeva l'autorizzazione alle società straniere che volessero svolgere in Germania attività di consulenza in materia di brevetti.

I giudici comunitari pervengono a dichiarare la misura nazionale illegittima alla luce del Trattato ed estendono il divieto di restrizioni anche quelle misure indistintamente applicabili, idonee ad ostacolare la prestazione di un servizio a coloro che sono stabiliti in un altro Stato membro in cui esercitano legittimamente tali attività.

¹⁰⁶ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., pag. 560-561. L'art. 57 TFUE prevede che “*Ai sensi dei Trattati, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. I servizi comprendono in particolare: a) attività di carattere industriale; b) attività di carattere commerciale; c) attività artigiane; d) attività delle libere professioni. Senza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini*”.

¹⁰⁷ Sentenza 25 luglio 1991, causa 76/90, *Manfred Sager c. Dennemeyer & Co. Ltd*, in *Racc.* 1991, pag. 4221 ss.

È proprio attraverso tale precisazione che la pronuncia in questione si avvicina alla pronuncia “*Cassis*” in cui la Corte era pervenuta a tale conclusione con riferimento alle merci.

Le evidenti analogie tra le due pronunce consentono di sostenere che attraverso la decisione adottata nel caso *Sager*, la Corte abbia utilizzato il principio del mutuo riconoscimento per rimuovere gli ostacoli e le restrizioni poste dagli Stati membri, alla libera prestazione dei servizi.

Anche in tale ambito, come accaduto in quello della libera circolazione delle merci, l’applicazione del mutuo riconoscimento non è rimasta isolata, ma è stato oggetto di applicazione in numerosi casi successivi.

Per quanto attiene al settore della libera circolazione delle persone, il principio del mutuo riconoscimento trova attuazione soprattutto nell’ambito della libertà di stabilimento.

In tale contesto, il principio del mutuo riconoscimento ha contribuito, in maniera decisiva, al riconoscimento delle qualifiche acquisite da un soggetto nello Stato d’origine.

Tuttavia, nel campo della libertà di stabilimento, l’applicazione che viene fatta del principio *de quo* risulta più blanda rispetto a quanto accade con riferimento ai servizi ed alle merci in quanto non comporta l’equivalenza delle qualifiche tra Stato d’origine e Stato membro di destinazione, ma semplicemente l’obbligo di rispettare talune procedure¹⁰⁸.

A tal proposito, occorre richiamare il caso *Vlassopoulou*¹⁰⁹ relativo al rifiuto, da parte delle autorità tedesche, di iscrivere all’albo la signora *Vlassopoulou* a causa del mancato superamento degli esami previsti in Germania che abilitano a svolgere la professione di avvocato, sebbene la stessa fosse in possesso di tale qualifica in Grecia in cui esercitava stabilmente tale professione e avesse svolto attività di consulente legale in Germania per cinque anni.

¹⁰⁸ S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 134-137.

¹⁰⁹ Sentenza 7 maggio 1991, causa 340/89, *Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, in *Racc.* 1991, pag. I-2357

La decisione della Corte, non fu nel senso di obbligare lo Stato membro a riconoscere tale qualifica, bensì nel senso di attribuire a quest'ultimo il compito di prendere in considerazione i titoli di cui fosse in possesso chi facesse domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione.

Si può osservare come la Corte, nel campo della libertà di stabilimento non applichi il principio del mutuo riconoscimento così come esso è stato elaborato ed applicato nel campo della libera circolazione delle merci. Tuttavia, attraverso la pronuncia emessa in tale caso, la Corte, ha proceduto all'estensione del principio del mutuo riconoscimento al campo della libera circolazione delle persone, contribuendo a facilitare l'esercizio di una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui il soggetto abbia acquisito una qualifica.

4. Valutazioni conclusive.

Si può dunque notare come attraverso le sentenze della Corte di Giustizia, il principio del mutuo riconoscimento si sia fatto strada all'interno del diritto comunitario; si può dire che ogni singola pronuncia successiva abbia contribuito a chiarirne la portata e gli aspetti caratterizzanti tanto da potersi parlare di "giurisprudenza *Cassis de Dijon*"¹¹⁰.

Infatti, la giurisprudenza della Corte ha non solo, ripetutamente confermato il principio di cui sopra, ma ha anche dato effettività all'obiettivo della Comunità europea di eliminare gli ostacoli che i singoli Paesi membri frapponivano alla circolazione dei prodotti, al fine, nella maggior parte dei casi, di proteggere le produzioni nazionali, scoraggiando le importazioni.

Occorre inoltre analizzare le diverse modalità attraverso le quali il Principio del Mutuo Riconoscimento è stato affermato.

¹¹⁰ Come si può leggere nel commento di A. MATTERA RICIGLIANO, *Obiettivo 1992: la libera circolazione delle merci ed il principio del Mutuo Riconoscimento*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pag. 44-62.

In particolare si annoverano tre diverse modalità di affermazione: *a contrario*, attraverso il principio di equivalenza e attraverso il principio di reciproca fiducia¹¹¹.

La prima di tali modalità è quella che si rinviene nella sentenza *Cassis de Dijon*, in cui la Corte prevede che, in assenza delle esigenze imperative di cui all'art. 36 TCEE, uno Stato membro non possa negare l'accesso di un prodotto proveniente da un paese membro. In base a tale orientamento, quindi, i giudici devono condurre un'indagine a carattere negativo per accertare che non sussistano i parametri di cui all'art. 36 che permetterebbero, in caso contrario, di ritenere la misura adottata pienamente legittima.

In verità, non mancano in dottrina opinioni contrarie a tale orientamento che propendono per la tesi secondo cui l'indagine condotta dai giudici per accertare la violazione dell'art. 30 TCEE, non ha carattere negativo, bensì è un'indagine positiva¹¹². È proprio facendo leva su una lettura coordinata delle due parti dell'art 36 TFUE (ex art. 36 TCEE), che recita: “*Le disposizioni degli art. 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.*”, che tali autori pervengono a sostenere di prescindere dai motivi di deroga di cui alla prima parte dell'art. sopra citato per puntare su una valutazione circa il carattere protezionistico ,della produzione nazionale, o

¹¹¹ Classificazione fornita da G. ROSSOLILLO, *Mutuo Riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, pag. 91-92.

¹¹² Come affermato da F. CAPELLI, *I malintesi derivanti dalla sentenza sul Cassis de Dijon*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1981, pp. 582-583.

discriminatorio, a danno dei prodotti importati, che potrebbe assumere la misura incriminata. Inoltre, l'autore richiama la direttiva 70/50/CEE in materia di , la quale prevede due criteri per valutare se una normativa nazionale possa risolversi in una misura d'effetto equivalente: il fatto che la stessa sia sproporzionata rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire e che lo stesso risultato possa essere ugualmente raggiunto attraverso mezzi meno restrittivi al commercio intracomunitario.

Il secondo metodo di attuazione del principio del mutuo riconoscimento è quello utilizzato dalla Corte nelle pronunce sull'etichettatura dei prodotti che si fonda sul principio di equivalenza delle garanzie fornite dalle diverse normative quale principio che consente di dichiarare la violazione dell'art. 30 TCEE¹¹³ e che è posto a fondamento del primo.

Terzo criterio di attuazione è quello che fa perno sul principio di reciproca fiducia che deve intercorrere tra i Paesi Membri per una riduzione dei controlli dei prodotti e delle analisi svolte nei paesi membri al fine di evitare che una loro ripetizione produca l'effetto contrario rispetto a quello perseguito attraverso l'affermazione del reciproco riconoscimento delle merci, cioè un rallentamento con conseguente riduzione degli scambi intracomunitari. Tale orientamento è stato seguito nelle sentenze *Biologische producten* e *Bouchard*¹¹⁴.

Ad ogni modo, si può evidenziare, ripercorrendo le numerose pronunce fino ad ora analizzate, una tendenza ad affermare il Principio del Mutuo Riconoscimento in maniera sempre più costante e chiara da parte dei giudici comunitari tanto che ha assunto il ruolo di principio cardine per una effettiva realizzazione di quelle che sono le libertà previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed ha rappresentato la sola valida alternativa ad una totale armonizzazione che, nonostante il tentativo delle istituzioni comunitarie, non ha trovato attuazione all'interno dell'Unione

¹¹³ Ai fini di una migliore comprensione di quanto appena affermato vedi *supra* par. 3.4.

¹¹⁴ *Supra* par. 3.5.

per i motivi che verranno esaminati nel capitolo successivo. In sostanza il cammino verso una completa integrazione non sarebbe stato così rapido senza l'apporto della Corte di Giustizia che ha esercitato un'azione incisiva nel dare effettività alla libera circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione Europea attraverso l'elaborazione, in via giurisprudenziale, di un principio cardine del diritto europeo che ha rappresentato, in molti casi, la tecnica maggiormente idonea alla soppressione degli ostacoli.

CAPITOLO II

I LIMITI AL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO ED IL RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI.

1. I motivi di deroga al divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente quali limiti all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

L'art. 36 TFUE (ex art. 30 TCE) prevede delle deroghe ai divieti di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente sanciti dagli artt. 34 e 35 TFUE¹¹⁵.

Tali motivi di deroga, si fondano sulla necessità di tutelare interessi particolarmente meritevoli di tutela¹¹⁶ quali la salute di persone, animali e piante; la salvaguardia della moralità pubblica, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza; la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale; ed, infine, la tutela della proprietà industriale e commerciale.

La sussistenza di uno di tali interessi giustifica l'apposizione, da parte degli Stati membri, di misure altrimenti vietate, in virtù della rilevanza che essi assumono a livello comunitario che fa sì che, gli stessi, possano prevalere sulla libertà di circolazione delle merci sancita dal Trattato.

In sostanza, la clausola di cui all'art. 36 consente agli Stati membri di adottare misure nazionali idonee a restringere le correnti commerciali all'importazione ed all'esportazione e, quindi, tali da vietare, per esempio,

¹¹⁵ L. MARINI, *La libera circolazione delle merci*, in *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, vol. XXVI, t. I, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. BESSONE, Torino, 2008, pag. 213.

¹¹⁶ L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione Europea (parte speciale)*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010, pag. 40.

l'ingresso nel proprio territorio di merci provenienti da un altro Stato membro laddove tale divieto sia necessario alla tutela degli interessi sanciti dalla norma stessa¹¹⁷.

Tali motivi, inoltre, escludono o limitano l'operatività del principio del mutuo riconoscimento elaborato, in via giurisprudenziale, a partire dalla nota sentenza *Cassis de Dion*. Di conseguenza, lo Stato membro di destinazione potrà applicare ai beni provenienti dagli altri Stati membri la normativa in esso vigente senza che il principio del mutuo riconoscimento, che prevede che uno Stato membro non possa negare l'ingresso nel proprio territorio di un bene legalmente prodotto e commercializzato in un altro Stato membro, possa trovare applicazione¹¹⁸.

Al fine di una completa analisi dei limiti al principio *de quo* si rende necessario rivolgere l'attenzione sulla seconda parte dell'art. 36 TFUE, atta ad impedire che i divieti e le restrizioni apposte dagli Stati possano estrinsecarsi in discriminazioni arbitrarie o in restrizioni dissimulate al commercio. Infatti, il fatto di riservare agli Stati una eccessiva discrezionalità nell'apposizione di limiti all'ingresso dei beni originari di altri paesi, seppur fondati su interessi di estrema rilevanza quali la tutela della salute, dell'ordine pubblico, della pubblica moralità, avrebbe portato a conseguenze paradossali, senza la previsione appena enunciata, col risultato di vanificare la portata e l'operatività dei divieti sanciti dal Trattato.

Il Trattato pone, dunque, un freno alla possibilità di deroga e ciò per evitare che la suddetta norma fosse utilizzata quale "*clausola di salvaguardia*" per far fronte a motivi di ordine economico¹¹⁹.

¹¹⁷ A. MATTERA RICIGLIANO, *Obiettivo 1992: la libera circolazione delle merci ed il principio del Mutuo Riconoscimento nel settore dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pag. 51.

¹¹⁸ Come sostiene S. NICOLIN, in *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005, pag. 41.

¹¹⁹ Come afferma S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 42 e come sostenuto anche da P. OLIVER, in *Free Movement of Goods in the European Community*, Londra, 1996, pag. 190.

Tale orientamento è stato sposato anche dalla Corte di Giustizia che, con la sua giurisprudenza¹²⁰, ha contribuito in maniera decisiva a negare la invocabilità dell'art. 36 TFUE (ex art. 30 TCE) da parte degli Stati che volessero utilizzare i motivi di deroga per sopperire ai problemi economici derivanti dall'abbattimento delle barriere tecniche tra gli Stati membri.

Proprio perché idoneo a prevedere una deroga al fondamentale principio della libertà di circolazione delle merci, l'art. 36 TFUE è oggetto di un'interpretazione di tipo restrittivo, come espressamente affermato nel caso *Leclerc*¹²¹ e confermato nel caso *Bauhuis*¹²² in cui il giudice comunitario afferma che in virtù del carattere eccezionale della norma, essa possa essere utilizzata per derogare esclusivamente ai principi enunciati dagli artt. 34 e 35 TFUE e non alle altre norme del Trattato.

Inoltre, gli Stati membri non possono stabilire, arbitrariamente, le misure necessarie alla tutela degli interessi sanciti dalla norma, poiché la stessa non attribuisce agli stessi un "dominio riservato"¹²³, ma tali misure sono sottoposte al controllo della Commissione, nonché al giudizio della Corte di Giustizia¹²⁴

L'interpretazione restrittiva della norma in questione si riferisce anche al carattere tassativo dei limiti dalla stessa enunciati, come affermato dalla Corte nel caso *Du Pont De Namours*¹²⁵.

Si ritiene¹²⁶ che il fatto che l'interpretazione dell'art. 36 TFUE sia idonea ad escludere la protezione di interessi diversi da quelli contemplati dal

¹²⁰ In particolare, si fa riferimento alla sentenza del 19 Dicembre 1961, c. 7/61, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1961, pag. 635 ss., in cui i giudici comunitari pervengono a dichiarare la violazione del Trattato CEE, per aver sospeso "al di fuori delle procedure istituite per l'applicazione delle clausole di salvaguardia, le importazioni di prodotti quali: i suini vivi non destinati alla macellazione, il lardo di maiale, lo strutto ed i prosciutti cotti".

Ad identico epilogo pervenne la Corte nella sentenza del 28 aprile 1998, c. 120/95, *Nicolas Decker c. Caisse de maladie des employés privés*, in *Racc.* 1998, pag. I-1831.

¹²¹ Sentenza 10 gennaio 1985, causa 229/83, *Leclerc*, punto 30 della motivazione, in *Racc.* 1985, pag. 1 ss.

¹²² Sentenza del 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*, punti 12/15, in *Racc.* 1977, pag. 00005.

¹²³ Sentenza 12 luglio 1979, causa 153/78, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1979, pag. 2555.

¹²⁴ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, pag. 83.

¹²⁵ Sentenza del 20 marzo 1990, *Du Pont De Namours*, causa 21/88, punto 15 della motivazione, in *Racc.* 1990, pag. 00889 ss.

Trattato, abbia indotto la Corte di Giustizia ad elaborare delle esigenze imperative tali da giustificare misure nazionali restrittive degli scambi tra gli Stati membri, ma ritenute dai giudici comunitari altrettanto rilevanti e meritevoli di tutela quali: la lealtà dei negozi commerciali, l'efficacia dei controlli fiscali, la difesa dei consumatori e la tutela della salute pubblica già contemplata dal Trattato¹²⁷.

Inoltre, la “giurisprudenza delle esigenze imperative” è molto ampia¹²⁸.

Infatti, a quelle elaborate nella pronuncia *Cassis*, si affiancano ulteriori interessi considerati dalla Corte d'ordine generale e, quindi, degni di essere tutelati tra cui la tutela ambientale¹²⁹, la promozione della produzione cinematografica¹³⁰, la tutela del diritto fondamentale alla libera manifestazione del pensiero¹³¹.

Tuttavia, il rischio di una possibile sovrapposizione delle esigenze appena enunciate ai limiti previsti dal Trattato è stato, in parte, scongiurato dal fatto che i due tipi di deroga presentano un diverso ambito di applicazione. Mentre le esigenze imperative, infatti, possono essere poste a giustificazione di misure restrittive del commercio che si applichino, indistintamente, sia ai prodotti nazionali che a quelli importati, i limiti di cui all'art. 36 possono giustificare anche misure che inibiscano soltanto le importazioni e, dunque, non necessariamente misure indistintamente applicabili¹³². Tale sovrapposizione, però, può verificarsi nel caso di misure restrittive giustificate dalla tutela della salute che è un motivo di deroga previsto sia dal Trattato che dalla Corte di Giustizia.

¹²⁶ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., pag. 84-85.

¹²⁷ Causa 120/78, cit., punto 8 della motivazione.

¹²⁸ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., pag. 87.

¹²⁹ Sentenza 13 marzo 2001, causa 379/98, *Preussen Elektra*, in *Racc.* 2001, pag. I-02099.

¹³⁰ Sentenza 11 luglio 1985, cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque*, in *Racc.* 1985, pag. 2605 ss.

¹³¹ Sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, in *Racc.* 2003, pag. 5659 ss.

¹³² Come sostiene L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione Europea (parte speciale)*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010, pag. 40.

Nel caso *Aragonesa*¹³³ -relativo alla violazione del divieto di pubblicizzare prodotti contenenti tabacco e prodotti alcolici che superino i 23° da parte delle società *Aragonesa* e *Publivia*- la Corte si è preoccupata di stabilire se la misura in questione dovesse essere considerata legittima alla luce dell'art. 36 ovvero alla luce della giurisprudenza *Cassis*.

Tale dubbio è stato risolto nel senso che è preferibile giustificare una misura restrittiva del commercio in virtù di un testo scritto e chiaro qual è quello della norma menzionata, sebbene le condizioni di applicabilità richieste in entrambi i casi coincidano¹³⁴.

Proprio con riferimento a tali condizioni di applicabilità, occorre evidenziare, la rilevanza del ruolo svolto dal principio di proporzionalità. Infatti, affinché una normativa nazionale possa essere giustificata alla luce delle esigenze imperative enucleate dalla giurisprudenza *Cassis* ovvero dei limiti previsti dall'art. 36, è necessario che la Corte proceda ad una valutazione che si compone di quattro momenti. Il primo momento consiste nel verificare se la misura prevista dalla normativa di uno Stato membro sia in grado di ostacolare il commercio intracomunitario, in caso di esito positivo, sarà necessario accertare l'esistenza di motivi che possano giustificare la normativa nazionale; in secondo luogo, occorrerà valutare il rispetto dei principi di necessità e di proporzionalità -principi tra loro strettamente interconnessi- ovvero occorrerà valutare se la misura sia assolutamente necessaria a raggiungere lo scopo perseguito e se la stessa possa considerarsi proporzionata rispetto all'interesse generale che si intende tutelare.

La verifica del rispetto dei suddetti principi ha come conseguenza che, laddove esistano strumenti meno restrittivi del commercio intracomunitario

¹³³ Sentenza 25 luglio 1991, cause riunite 1/90 e 176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA e Publvia SAE c. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya*, in *Racc.* 1991, pag. I-04151.

¹³⁴ *Ibidem*, punto 14 della motivazione che indica quali condizioni per l'applicazione della giurisprudenza *Cassis* e dell'art. 36 TFUE: l'assenza di armonizzazione, il rispetto dei principi di proporzionalità e necessità ed il divieto di discriminazioni arbitrarie e di restrizioni dissimulate.

per raggiungere il medesimo risultato, dovrà farsi ricorso a questi ultimi, altrimenti la misura dovrà considerarsi sproporzionata e, come tale, non potrà sottrarsi al divieto di cui all'art. 34 TFUE¹³⁵.

Si può asserire che ai fini di una corretta valutazione della legittimità della misura nazionale, il giudice comunitario dovrà operare un bilanciamento tra quelli che sono gli interessi che gli Stati ritengono di dover tutelare, da un lato, e la libera circolazione delle merci, dall'altro.

Soltanto seguendo tale procedimento, una misura nazionale restrittiva del commercio intracomunitario potrà considerarsi legittima alla luce del Trattato in quanto necessaria a tutelare interessi talmente elevati dei cittadini dell'Unione da prevalere sulla necessità che le merci circolino liberamente.

2. Le singole eccezioni che limitano il principio del mutuo riconoscimento nell'interpretazione giurisprudenziale.

2.1. La tutela della salute.

La tutela della salute e della vita delle persone rappresenta, certamente, l'esigenza maggiormente invocata dagli Stati membri per giustificare l'apposizione di misure nazionali restrittive del commercio intracomunitario e ciò per la rilevanza primaria che tale diritto assume.

Tuttavia, la disciplina comunitaria era fortemente lacunosa sotto tale aspetto poiché non prevedeva norme atte a regolamentare il diritto alla salute in maniera uniforme per tutti gli Stati membri.

A ciò si aggiungeva che, in assenza anche di armonizzazione delle normative nazionali, ogni Stato provvedeva a tutelare in maniera autonoma

¹³⁵ G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, cit, pag. 95-103.

la salute dei propri cittadini con una notevole divergenza di legislazioni che variavano di Stato in Stato

La situazione appena prospettata, comportava, inevitabilmente, l'insorgere di conflitti tra gli Stati membri e, dunque, spettava al giudice comunitario la regolamentazione del rapporto tra libera circolazione delle merci e tutela della salute e della vita delle persone.

La rilevanza di tale diritto ha indotto la Corte di Giustizia, in molti casi, a pronunciarsi nel senso dell'ammissibilità di legislazioni idonee ad ostacolare gli scambi tra gli Stati membri, ma altrettanto idonee a salvaguardare la salute dei consumatori.

I primi casi che vengono in rilievo sono i casi *Melkunie*¹³⁶, *Heijn*¹³⁷ e *Mirepoix*¹³⁸ concernenti il divieto di importazione di prodotti alimentari contaminati da microorganismi ed antiparassitari oltre i limiti ammissibili e, nell'ultimo caso, vietati.

In tali casi, la Corte ha dichiarato la legittimità delle misure nazionali olandesi e francesi che vietavano la messa in commercio di prodotti lattiero-caseari, mele e cipolle importati da altri Stati membri, in virtù dei pericoli connessi all'utilizzo di antiparassitari dichiarati dalla direttiva 76/895¹³⁹ del Consiglio, tossici e, dunque, dannosi per la salute e la vita umana.

L'estrema prudenza utilizzata dalla Corte viene in rilievo già nel caso *Melkunie*, in cui, la stessa, era giunta a dichiarare l'ammissibilità del divieto, apposto dal decreto olandese sul latte del 25 ottobre 1974, di commercializzare prodotti pastorizzati che non rispondano ai requisiti microbiologici ivi previsti, sebbene la pericolosità di questi ultimi non fosse scientificamente provata¹⁴⁰.

¹³⁶ Sentenza 6 giugno 1984, causa 97/83, *Melkunie*, in *Racc.* 1984, pag. 2367.

¹³⁷ Sentenza 19 settembre 1984, causa 94/83, *Heijn*, in *Racc.* 1984, pag. 3263.

¹³⁸ Sentenza 13 marzo 1986, causa 54/85, *Mirepoix*, in *Racc.* 1986, pag. 1067.

¹³⁹ Direttiva 76/895/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1976, che fissa le quantità massima di residui di antiparassitari consentite sugli e negli ortofrutticoli, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 340 del 09/12/1976, pag. 0026-0031.

¹⁴⁰ Al punto 16 della motivazione (causa 97/83), infatti, si afferma quanto sostenuto dalla *Melkunie* e dalla Commissione ovvero che "le attuali conoscenze scientifiche non consentono di

Maggiormente motivata appare, a questo punto, la decisione cui pervenne il giudice comunitario nei casi *Heijn* e *Mirepoix* in cui, i rischi connessi all'utilizzo degli antiparassitari in misura superiore al limite consentito, nel primo caso, e totalmente vietati, nel secondo, erano notori e si estendevano oltre che all'uomo, agli animali e all'ambiente.

A tali pronunce se ne affiancano altre in cui la Corte è pervenuta ad un'identica conclusione, ma che si differenziano dalle prime poiché la tutela della salute, in questi ultimi casi, si realizza quale effetto indiretto rispetto all'obiettivo primario che risulta essere la regolamentazione dell'utilizzo delle sostanze volte al miglioramento dei prodotti¹⁴¹.

Ci si riferisce ai casi relativi all'impiego di additivi. Sono molteplici le sentenze che rientrano in tale categoria, tra le tante, occorre citare i casi *Eyssen*¹⁴², *Sandoz*¹⁴³, *Muller*¹⁴⁴, *Motte*¹⁴⁵.

Nello specifico, il primo caso ha ad oggetto il divieto, vigente nei Paesi Bassi, di produrre ed esportare formaggio fuso contenente un antibiotico volto a favorirne la conservazione, la nisina, che non era stato autorizzato dalle autorità locali.

La Corte, adita in via pregiudiziale circa la compatibilità di tale divieto con le norme del Trattato riguardanti la libera circolazione delle merci, afferma che la normativa olandese è legittima in base all'art. 36 TFUE in quanto posta a tutela della salute e dunque "sfugge" al divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente.

Anche negli altri casi sopra menzionati relativi al divieto di utilizzare vitamine, emulsionanti e coloranti che non siano stati espressamente autorizzati dagli Stati membri di destinazione, il giudice comunitario opera

determinare il quantitativo massimo di microorganismi coltivabili non patogeni che l'uomo può assorbire in una giornata senza gravi rischi".

¹⁴¹ Differenza evidenziata da F. CAPELLI, *La libertà di circolazione dei prodotti alimentari*, in *Diritto del commercio e degli scambi internazionali*, 1993, pag. 17.

¹⁴² Sentenza del 5 febbraio 1981, causa 53/80, *Eyssen*, in *Racc.* 1981, pag. 409 ss.

¹⁴³ Sentenza del 14 luglio 1983, causa 174/82, *Sandoz*, in *Racc.* 1983, pag. 02445 ss.

¹⁴⁴ Sentenza del 6 maggio 1986, causa 304/84, *Muller*, in *Racc.* 1986, pag. 1511.

¹⁴⁵ Sentenza del 10 dicembre 1985, causa 247/84, *Motte*, in *Racc.* 1985, pag. 03887.

un bilanciamento tra le esigenze sanitarie dei consumatori e gli interessi economico-commerciali dei produttori che si conclude molto spesso a favore delle prime piuttosto che dei secondi.

Infatti, la realizzazione del mercato interno e dunque la necessità che le merci possano circolare liberamente rientrano tra gli obiettivi primari che prima il Trattato CE ed oggi il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea intende garantire, però laddove sorgano interessi superiori quali, appunto, la protezione della salute e della vita dei cittadini degli Stati membri che è un diritto irrinunciabile, occorre che l'Unione Europea e le proprie istituzioni assicurino tale diritto. In tal modo i consumatori europei saranno sicuri di acquistare prodotti che non arrechino danni alla propria salute, evitando il rischio di malattie di qualsiasi genere e ciò contribuisce ad una piena realizzazione del mercato interno.

A conferma del carattere eccezionale delle deroghe di cui all'art. 36 TFUE incombe sullo Stato membro che ha adottato la misura idonea ad ostacolare il commercio intracomunitario l'onere di provare la pericolosità dei prodotti e che la stessa sia necessaria per la salvaguardia della vita e della salute dei consumatori¹⁴⁶.

Vi è, però, un'altra categoria di pronunce in cui il giudice comunitario ha dichiarato l'incompatibilità delle misure nazionali adottate, con l'art. 34 del TFUE.

Tra i tanti, occorre citare i casi *Zoni*¹⁴⁷, *Nespoli e Crippa*¹⁴⁸, *Van der Veldt*¹⁴⁹ in cui gli Stati membri hanno giustificato le misure nazionali adottate alla luce di esigenze attinenti la salute pubblica, ma che ostacolavano –come afferma la Corte- il commercio intracomunitario poiché, a differenza dei casi sopra esaminati, inibivano l'ingresso nel proprio territorio di prodotti che presentavano composizioni non dannose

¹⁴⁶ Punto 26 della motivazione, causa 304/84 cit.

¹⁴⁷ Sentenza 14 luglio 1988, causa 90/86, *Zoni*, in *Racc.* 1988, pag. 04285, esaminata nel primo capitolo della presente trattazione.

¹⁴⁸ Sentenza 11 ottobre 1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Racc.* 1990, pag. I-03647.

¹⁴⁹ Sentenza 14 luglio 1994, causa 17/93, *Van der Veldt*, in *Racc.* 1994, pag. I-03537.

per la salute (ovvero pasta prodotta con grano tenero e miscela di grano tenero e duro nel primo caso; la presenza di materia grassa nei formaggi importati; pane ed altri prodotti da forno contenenti sali che superavano la soglia consentita).

In virtù dunque delle enormi difficoltà che tali misure comportavano al commercio intracomunitario non giustificate da motivi realmente attinenti la salute pubblica, la dichiarazione di incompatibilità rispetto alle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci è pienamente condivisibile.

Inoltre, gli Stati membri hanno la possibilità di apporre misure nazionali restrittive del commercio intracomunitario laddove le stesse siano necessarie per proteggere la salute di animali e piante. Tali deroghe si fondano sugli stessi motivi che giustificano quelle poste a tutela della salute dell'uomo, fermo restando però la maggiore rilevanza accordata alla salute e vita umana¹⁵⁰.

2.2 La tutela della moralità pubblica, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza quali valori idonei a limitare il principio del mutuo riconoscimento.

La lettera dell'art. 36 TFUE consente agli Stati membri di apporre misure nazionali restrittive a tutela della pubblica moralità, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

La tutela della moralità pubblica è stata invocata in ipotesi limitate. Ci si riferisce ai casi *Henn e Darby*¹⁵¹ e *Conagate*¹⁵² in cui il governo britannico ha giustificato l'apposizione di misure nazionali che vietavano l'importazione di articoli osceni o scandalosi ritenuti offensivi della

¹⁵⁰ Come afferma P. OLIVER, *Free Movement of Goods in the European Community*, Londra, 1996, pag. 217.

¹⁵¹ Sentenza 14 dicembre 19879, causa 34/79, *Henn e Darby*, in *Racc.*1979, pag. I-3795.

¹⁵² Sentenza 11 marzo 1986, causa 121/85, *Conagate*, in *Racc.* 1986, pag. 01007.

moralità pubblica, senza che le stesse leggi fossero applicate alle merci ivi prodotte. In entrambi i casi, la Corte si è pronunciata nel senso che, sebbene spetti a ciascuno Stato membro stabilire i limiti della moralità pubblica, uno Stato non può vietare l'importazione di merci ritenute indecenti ai sensi di quanto disposto dall'art. 36 TFUE laddove la produzione ed il commercio nazionale delle stesse non sia altrettanto vietato.

La disparità di trattamento per le merci provenienti da altri Stati membri e quelle prodotte nel Regno Unito ha indotto il giudice comunitario a considerare la normativa britannica una misura distintamente applicabile, restrittiva del commercio intracomunitario e priva di alcuna giustificazione alla luce dell'art. 36 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che, in tali casi, non trova applicazione.

Un ulteriore motivo di deroga legittima alla libera circolazione delle merci e all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento è l'ordine pubblico. Tale limite è stato utilizzato per giustificare misure nazionali restrittive del commercio intracomunitario in molteplici casi, ma nessuna normativa nazionale è stata, in passato, considerata dai giudici comunitari legittima in quanto fondata sull'esigenza di tutelare l'ordine pubblico.

Tra i tanti, i casi che vengono in rilievo sono i casi *Prantl*¹⁵³, *Leclerc*¹⁵⁴ e *Kohl*¹⁵⁵.

Il primo tra questi riguarda la previsione, da parte della normativa tedesca, di una determinata forma per le bottiglie dei vini ivi prodotti al fine di differenziarli da quelli importati invocando esigenze di protezione dell'ordine. È evidente come tale motivo di deroga non possa essere utilizzato per giustificare normative nazionali che, indubbiamente, sono da considerarsi ostative del commercio intracomunitario e che perseguono fini meramente protezionistici delle produzioni nazionali a scapito di quelle

¹⁵³ Sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, *Prantl*, in *Racc.* 1984, pag. 1299 ss.

¹⁵⁴ Sentenza 25 settembre 1985, causa 34/84, *Procureur de la République c. Michel Leclerc*, in *Racc.* 1985, pag. 2915 ss.

¹⁵⁵ Sentenza 6 novembre 1984, causa 177/83, *Kohl*, in *Racc.* 1984, pag. 3651 ss.

importate, senza che sussista alcun nesso con l'esigenza di protezione dell'ordine pubblico.

Analogamente si è pronunciata la Corte nel caso *Leclerc* concernente la previsione posta dalla normativa francese di un prezzo minimo per la vendita di carburanti, ritenuta dal governo francese una misura a tutela dell'ordine pubblico.

Anche in tal caso, infatti, è stato ritenuto evanescente il collegamento tra tale normativa e l'ordine pubblico e ciò ha indotto la Corte a pronunciarsi sulla incompatibilità con l'art. 34 TFUE della misura nazionale poiché non persegue interessi generali quali quelli previsti dall'art. 36 TFUE.

La sentenza *Kohl* si differenzia dalle altre poiché lo Stato membro coinvolto –la Germania - ha preteso giustificare la propria normativa¹⁵⁶ attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di ordine pubblico.

Nel caso di specie, la Corte era stata adita su una questione pregiudiziale riguardante la compatibilità con l'art. 34 TFUE della normativa tedesca che vietava l'utilizzo di indicazioni idonee a confondere il consumatore circa la reale provenienza dei prodotti di cui era accusata la società francese *Ringelhan & Rennett SA* nella causa principale.

Il governo tedesco, a sostegno della propria normativa, affermava che la tutela dei consumatori rientrasse nel più ampio concetto di ordine pubblico che sarebbe idoneo a giustificare la misura in questione senza che possa essere dichiarata in contrasto con l'art. 34 TFUE; argomento, quest'ultimo, che non è stato accolto dalla Corte in quanto la nozione di ordine pubblico non può essere estesa fino a tal punto. Anche in questo caso, il giudice comunitario è giunto a dichiarare la violazione del divieto di restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 34 TFUE.

¹⁵⁶ Art. 3 della legge tedesca sulla concorrenza sleale che prevede che “*Chiunque nei suoi rapporti commerciali, a scopo di concorrenza, fornisca indicazioni atte ad indurre in inganno su dati commerciali, in particolare sulle caratteristiche, l'origine, le modalità di fabbricazione e il prezzo di singoli prodotti o prestazioni commerciali ovvero dell'intera serie dei propri prodotti o prestazioni, sui listini, le modalità o le fonti di approvvigionamento, sull'attribuzione di riconoscimenti o sul motivo o l'oggetto della vendita o sulla consistenza delle scorte, può essere fatto o oggetto di un'azione inibitoria delle suddette indicazioni*”

L'esame di tali pronunce è, dunque, finalizzato ad evidenziare il percorso seguito dalla Corte per chiarire il concetto di ordine pubblico quale motivo di deroga al principio del mutuo riconoscimento. Nei casi esaminati, la tutela dell'interesse invocato non è stata ritenuta tale da giustificare una restrizione agli scambi tra gli Stati membri e, dunque, da poter prevalere sul principio del mutuo riconoscimento.

Inoltre, la Corte, pur non avendo fornito nelle relative pronunce una definizione di ordine pubblico, ha contribuito a chiarire quali sono quelle normative nazionali che non rientrano nel concetto di ordine pubblico e che, quindi, possano considerarsi giustificate in virtù dell'art. 36.

In sostanza, il giudice comunitario giunge ad una definizione *a contrario* del concetto di ordine pubblico precisando cosa non sia incluso in tale nozione¹⁵⁷ e ciò al fine di escludere da tale concetto le normative nazionali restrittive degli scambi commerciali che venivano giustificate invocando l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico.

Altro motivo che permette di derogare alla libera circolazione delle merci è la pubblica sicurezza.

Laddove, infatti, una misura nazionale restrittiva del commercio tra gli Stati membri sia necessaria per tutelare la pubblica sicurezza, la stessa non potrà essere dichiarata incompatibile col Trattato. Inoltre, poiché la deroga della pubblica sicurezza è stata intesa quale necessità di tutelare “*il funzionamento dei servizi pubblici essenziali*”, la stessa potrà essere invocata soltanto nel caso in cui

“*la sopravvivenza della popolazione*” sia compromessa.

Ciò è quanto affermato dalla Corte nel caso *Campus Oil*¹⁵⁸ riguardante la compatibilità con il Trattato CEE dell'obbligo previsto dal decreto irlandese relativo al controllo delle forniture di combustibili del 1982, il quale sanciva l'obbligo, in capo a chiunque importasse determinati prodotti

¹⁵⁷ Come sostiene G. ROSSILLO, in *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, pag. 122-124.

¹⁵⁸ Sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83, *Campus Oil*, in *Racc.* 1984, pag. I-2727, punto 47.

petroliferi raffinati, di acquistarne una certa percentuale dall' *Irish National Petroleum Corporation* (INPC) al prezzo stabilito dal ministro.

Il governo irlandese invocava ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza a sostegno di tale decreto ritenendo che il funzionamento dell'INPC fosse “*necessario per l'approvvigionamento del paese*¹⁵⁹”.

La decisione della Corte, in tal caso, è a favore di quanto sostenuto dal governo tedesco. Infatti, la stessa ammette che la misura nazionale sia necessaria al fine di tutelare la pubblica sicurezza in quanto la presenza della raffineria contribuisce “*a migliorare la sicurezza delle forniture di prodotti petroliferi*¹⁶⁰” ed il fatto che l'obbligo previsto dal decreto persegua anche fini di interesse economico che escluderebbero in via generale l'applicabilità dell'art. 36, non esclude la sua operabilità in tale caso poiché il fine economico è soltanto un effetto indiretto della misura nazionale atta a perseguire quale obiettivo primario la tutela della pubblica sicurezza e dunque giustificata alla luce del Trattato.

In sostanza, si assiste ad una compenetrazione tra obiettivi economici e non economici che, però, non deve essere interpretata nel senso dell'inapplicabilità delle deroghe alla libertà di circolazione¹⁶¹.

L'analisi dei limiti della pubblica moralità, ordine pubblico e pubblica sicurezza previsti dall'art. 36 del TFUE è necessaria per comprendere in quali casi il principio del mutuo riconoscimento, argomento cardine della presente trattazione, possa essere derogato. Infatti, i limiti allo stesso previsti dal Trattato devono essere adeguatamente accertati e motivati affinché un principio così rilevante del diritto europeo possa essere sacrificato ed il compito stabilire in quali casi ciò debba avvenire è affidato al giudice comunitario, il quale –soprattutto nei casi relativi all'eccezione

¹⁵⁹ *Ibidem*, punto 7.

¹⁶⁰ *Ibidem*, punto 41.

¹⁶¹ D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale (Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea)*, Milano, 2010, pag. 560.

dell'ordine pubblico- ha apposto un freno alla tendenza degli Stati a giustificare misure nazionali invocando i limiti previsti dall'art. 36.

La stessa Corte, infatti, nel caso *Commissione c. Germania*¹⁶² ha chiarito la portata dell'art. 36 asserendo che lo stesso non abbia la funzione di riservare talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma consente di derogare alla libera circolazione delle merci nei limiti in cui tale deroga sia giustificata e necessaria a realizzare gli scopi indicati dallo stesso Trattato.

Tuttavia, più di recente si è assistito ad un mutamento nel rapporto tra diritti fondamentali dell'individuo e libera circolazione delle merci nel senso di una maggiore attenzione alla tutela dei primi a scapito di quest'ultima.

Un caso che occorre analizzare, a tal fine, è il caso *Omega*¹⁶³ in cui, sebbene la Corte privilegia il profilo del rapporto tra libera prestazione dei servizi e ordine pubblico in quanto ritenuto prevalente, non si può negare che la pronuncia fornita dalla Corte rappresenti un mutamento anche nell'ambito del rapporto tra libera circolazione delle merci e ordine pubblico.

Nel caso di specie, una società tedesca, l'*Omega*, gestiva un'attività di laser-sport che consisteva nell'uccisione simulata, attraverso delle armi a laser, degli altri giocatori.

Ben presto tale attività suscitava le polemiche dei cittadini, tanto che le autorità di polizia emisero un provvedimento di sospensione di tale attività poiché pericolosa per l'ordine pubblico e considerata dal giudice del rinvio in violazione alla dignità umana e dunque all'art. 1 della Costituzione tedesca. A questo punto, la Corte di Cassazione tedesca, cui la società suddetta aveva fatto ricorso avverso il provvedimento adottato nei suoi confronti, rimetteva alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità

¹⁶² Sentenza 12 luglio 1979, causa 153/78, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1979, pag. 2555 ss.

¹⁶³ Sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, in *Racc.* 2004, pag. 9609 ss.

del provvedimento tedesco con le norme del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi ed alla libera circolazione delle merci.

Dopo aver stabilito la misura tedesca era tale da ostacolare le due libertà previste dal Trattato, la Corte procede a chiarire il concetto di ordine pubblico affermando che lo stesso dovesse essere interpretato in senso restrittivo ovvero nel senso che tale eccezione possa essere invocata soltanto nel caso “*di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività*”.

La Corte di Giustizia perviene a risolvere la questione nel senso della legittimità della misura che vieta il laser-sport poiché adottata per motivi di ordine pubblico. Dunque il limite che viene in tal modo apposto alla libera prestazione dei servizi ed alla libera circolazione delle merci è giustificato dalla prevalenza su queste ultime libertà, della dignità umana considerata quale principio fondamentale sancito dalla Costituzione tedesca.

Attraverso tale pronuncia, si deve riconoscere, come la Corte di Giustizia abbia dato un forte impulso alla tutela, a livello europeo, di diritti rilevanti come la dignità umana idonei a limitare lo svolgimento di attività economiche rilevanti e che sono espressione del fatto che la stessa si sia dovuta adeguare alle diverse esigenze che si sono prospettate in seguito all’evolversi dei tempi e allo sviluppo dell’Unione Europea, fattori questi che hanno portato alla realizzazione di una base non più “comune”, come in passato, ma “unica” nel senso del rispetto dei diritti fondamentali della persona¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Come sostenuto da E. PELLECCIA, *Il caso Omega: la dignità umana e il delicato rapporto tra diritti fondamentali e libertà economiche fondamentali nel diritto comunitario*, in *Europa e diritto privato*, 2007, pag. 193.

2.3 La tutela della proprietà industriale e commerciale: una deroga ulteriore alla libera circolazione delle merci prevista dall'art. 36 TFUE.

Le difficoltà legate all'applicazione del limite della tutela della proprietà industriale e commerciale sono dovute alle caratteristiche che lo stesso presenta e che consentono di differenziarlo dagli altri limiti previsti dall'art. 36 del TFUE.

La tutela apprestata al diritto di proprietà industriale e commerciale consente a chi è detentore di diritti quali il diritto d'autore, il diritto di brevetto, il diritto al marchio, tutti diritti rientranti nel diritto di proprietà industriale e commerciale, di impedire che prodotti identici a quelli protetti da tali diritti possano essere commercializzati nel territorio statale. Dunque, se nei casi fino ad ora esaminati l'ostacolo al commercio intracomunitario era di origine statale, in tale ipotesi l'intralcio deriva da diritti dei singoli o delle imprese¹⁶⁵.

Inoltre, poiché i diritti di proprietà industriale e commerciale sono considerati a carattere territoriale, i titolari possono esercitarlo esclusivamente sul territorio dello Stato membro che riconosce loro uno di tali diritti¹⁶⁶.

Tutto ciò ha contribuito a rendere particolarmente complesso il rapporto tra la tutela dei diritti in questione e la libera circolazione delle merci¹⁶⁷. In particolare, diventa complicato individuare i casi in cui il principio del mutuo riconoscimento possa essere sacrificato a favore di tale esigenza.

L'analisi dei casi *Supermarked*¹⁶⁸, *Merck*¹⁶⁹ e *Hag II*¹⁷⁰ relativi all'esercizio di diritti d'autore, diritti di brevetto e diritti al marchio, illustrano il modo di

¹⁶⁵ Infatti, nel corso della trattazione sono stati presi in esame casi in cui le misure restrittive del commercio intracomunitario erano previste da norme statali; nei casi relativi ai diritti di proprietà industriale e commerciale le disposizioni nazionali sono predisposte a tutela di diritti vantate dai singoli.

¹⁶⁶ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, pag. 89.

¹⁶⁷ Vedi G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, pag. 125.

¹⁶⁸ Sentenza 22 gennaio 1981, causa 58/80, *Dansk Supermarked c. Imerco*, in *Racc.* 1981, pag. 181 ss.

agire ed il ragionamento seguito dalla Corte di Giustizia caso per caso, limitando, talvolta, l'esercizio di tali diritti senza però intaccarne l'esistenza.

Nel primo caso, infatti, la Corte si è espressa nel senso che l'Autorità giudiziaria di uno Stato membro non potrà vietare la messa in commercio di prodotti coperti da un diritto di esclusiva, laddove il suo titolare abbia autorizzato la sua commercializzazione in un altro Stato membro, ciò per l'enorme ed ingiustificato ostacolo che ne deriverebbe .

Nel secondo caso, il giudice comunitario chiarisce innanzitutto i limiti del diritto di brevetto affermando che il suo titolare ha diritto alla prima messa in commercio del prodotto sul quale vanta tale diritto ed anche a ricevere una ricompensa per il suo sforzo creativo, ma, la causa in questione, viene risolta nel senso che una volta posto in commercio il prodotto, il titolare non potrà più impedire che lo stesso circoli liberamente nel territorio dell'Unione Europea. Si parla, a tal proposito, di principio di esaurimento del diritto di privativa che fa sì che qualora l'esercizio di tale diritto ecceda l'“oggetto specifico” –che dev'essere tenuto distinto dalla sua funzione essenziale- la deroga prevista dall'art. 36 TFUE non può trovare applicazione¹⁷¹.

In tale contesto, assume particolare rilevanza verificare se l'immissione in commercio del bene sia avvenuta o meno col consenso del titolare.

Il caso *Hag II*, infatti, esprime un diverso orientamento della Corte: in tale caso la stessa si pronuncia nel senso che un'impresa titolare del diritto al marchio potrà ben opporsi all'ingresso, nel territorio dello Stato, di merci con un marchio identico o comunque confondibile con quello vantato dall'impresa. Tale diverso orientamento che ammette che il titolare del

¹⁶⁹ Sentenza 14 luglio 1981, causa 187/80, *Merck & Co. Inc. c. Stephar BV e Petrus Stephanus Exler*, in *Racc.* 1981, pag. 2063 ss.

¹⁷⁰ Sentenza 17 ottobre 1990, causa 10/89, *Hag II*, in *Racc.* 1990, pag. 3711 ss.

¹⁷¹ L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., pag. 92.

diritto al marchio *Hag* tedesco potesse impedire l'importazione del caffè dal titolare belga dello stesso marchio si giustifica in ragione del fatto che quest'ultimo era stato oggetto di espropriazione da parte delle autorità belghe e attribuito ad un cittadino, dunque non vi era alcun legame tra i due soggetti.

In tal caso, non trova applicazione il principio dell'esaurimento del diritto di privativa e proprio le conseguenze che deriverebbero da un'illegittima utilizzazione del diritto al marchio da parte di chi non sia il titolare consente al giudice europeo di ritenere giustificata, alla luce del Trattato, la barriera apposta agli scambi commerciali.

Ancora una volta, il giudice comunitario ricorre al principio del mutuo riconoscimento per operare un adeguato bilanciamento tra le opposte esigenze ed in particolare, utilizza quale parametro di tale valutazione i requisiti su cui il mutuo riconoscimento si fonda ovvero l'ostacolo che la misura nazionale comporti per il commercio intracomunitario; la differenza che sussiste tra le normative del paese d'origine e del paese di destinazione; ed il fatto che la misura al commercio si applichi indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati.

La valutazione di tali requisiti ad opera del giudice comunitario è necessaria al fine di una corretta applicazione del limite in questione.

2.4 Le esigenze imperative quale limite di origine giurisprudenziale al principio del mutuo riconoscimento.

Le esigenze imperative enunciate dai giudici comunitari nella sentenza *Cassis de Dijon*, al pari dei limiti previsti dal Trattato, consentono di derogare al principio del mutuo riconoscimento in quanto ritenute espressione di interessi particolarmente meritevoli di tutela.

A differenza di quanto detto con riferimento ai limiti di cui all'art. 36 TFUE¹⁷², le deroghe giurisprudenziali non costituiscono un *numerus clausus*, ma, come è possibile osservare dall'esame della successiva giurisprudenza della Corte, esse sono suscettibili di ampliamento¹⁷³. Sono ricomprese, dunque, anche la tutela dell'ambiente, la protezione della creatività e della diversità culturale, il buon funzionamento dei pubblici servizi ed altre.

Con riferimento alla qualificazione di tali esigenze imperative, autorevole dottrina¹⁷⁴ ritiene che le stesse costituiscano un “aggiornamento giurisprudenziale” rispetto ai limiti previsti dall'art. 36. L'esigenza di tutela dei consumatori rappresenterebbe un argomento a favore di tale tesi poiché si tratta di un interesse relativamente recente, assente nelle precedenti legislazioni, sorto in seguito all'evolversi dei tempi. A parer di altri¹⁷⁵, invece, le nuove esigenze rappresenterebbero delle “*rules of reason*” volte ad attenuare la rigidità e la tassatività dell'art. art. 36.

La tesi, però, che sembra avvicinarsi maggiormente alla teoria della Corte, è quella che fonda tale elaborazione sul principio di proporzionalità ovvero si considera legittima una misura nazionale che produce una restrizione al commercio proporzionata rispetto all'interesse degno di tutela¹⁷⁶.

Tra le esigenze imperative enunciate dalla Corte di giustizia, assume particolare rilievo la difesa dei consumatori.

Infatti, in molti casi riguardanti la composizione, la forma e la denominazione dei prodotti tale esigenza è stata utilizzata dagli Stati membri a sostegno delle proprie legislazioni restrittive degli scambi

¹⁷² Vedi pag. 48 della presente trattazione.

¹⁷³ Nelle sentenze 10 gennaio 1985, causa 229/83, *Leclerc c. Sàrl “Au blé vert”*, in *Racc.* 1985, pag. 1 e sentenza 11 luglio 1985 cause riunite 60 e 61/84, *Cinéthèque*, in *Racc.* 1985, pag. 02605 ss. sono invocati dagli Stati membri esigenze di carattere culturale. In tali casi la Corte ammette che tali esigenze siano idonee a giustificare normative nazionali, purchè le stesse siano proporzionate allo scopo perseguito.

¹⁷⁴ P. OLIVER, *Free Movement of Goods in the European Community*, London, 1996, pag. 181.

¹⁷⁵ Come sostiene L. GORMLEY, *Cassis the Dijon and the communication from the Commission*, in *European Law Review*, 1981, pag. 154.

¹⁷⁶ Ciò è quanto affermato da A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990, pag. 277 ss.

intracomunitari. Tra questi occorre citare i casi *Gilli*¹⁷⁷, *Kelderman*¹⁷⁸, *Fietije*¹⁷⁹, *Zoni*¹⁸⁰ -già esaminati nel primo capitolo del presente lavoro- in cui è stata dichiarata la contrarietà delle misure nazionali rispetto alle norme del Trattato.

Tuttavia, vi sono molti casi in cui la difesa dei consumatori è stata ritenuta sussistente e, dunque, prevalente rispetto alla libera circolazione delle merci. Tra questi, il caso *Groenveld*¹⁸¹ riveste un rilievo particolare in virtù del mutamento che ha subito la giurisprudenza della Corte di giustizia: come sostenuto da parte della dottrina¹⁸², infatti, tale pronuncia “*delimita la portata della giurisprudenza precedente*” fondata sulla tendenza a dichiarare l’illegittimità delle normative nazionali poiché contrarie alle norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci anche nei casi in cui tale illegittimità si fondasse su norme comunitarie riguardanti la concorrenza o quelle a carattere agricolo¹⁸³.

Tale pronuncia ha ad oggetto il divieto sancito dalla normativa olandese, ai fabbricanti di salumi, “*di lavorare carne equina e di detenerne scorte*” che il giudice comunitario ha dichiarato non incompatibile con l’art. 34 TFUE laddove lo stesso si applichi in maniera indistinta ai prodotti nazionali ed a quelli destinati all’esportazione. I motivi che stanno a fondamento di tale decisione derivano dalla necessità di tutelare i consumatori che acquistano insaccati; infatti, come la stessa Corte afferma, in virtù della difficoltà di verificare la presenza di carne equina in tali tipi di prodotti, tale divieto rappresenta l’unico strumento posto a garanzia dei consumatori che

¹⁷⁷ Sentenza 26 giugno 1980, *Gilli*, cit.

¹⁷⁸ Sentenza 19 febbraio 1981, *Kelderman*, cit.

¹⁷⁹ Sentenza 16 dicembre 1980, *Fietje*, cit.

¹⁸⁰ Sentenza 14 luglio 1988, *Zoni*, cit.

¹⁸¹ Sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, *Groenveld*, in *Racc.* 1979, pag. 03409 ss.

¹⁸² F. CAPELLI, *Libertà di circolazione delle merci nella CEE e legge tedesca di purezza della birra*, in *Diritto degli Scambi Internazionali*, 1987, pag. 746.

¹⁸³ Come avvenuto nel caso *Van Haaster*, sentenza 30 ottobre 1974, causa 190/73, in *Racc.* 1979, pag. 3416, in cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità di una disposizione per contrarietà alle norme del Trattato CEE sulla libera circolazione delle merci, ma che non doveva essere adottata poiché il settore in cui la stessa doveva trovare applicazione era sottoposto ad un’organizzazione comune di mercato sotto la gestione esclusiva delle istituzioni comunitarie.

potranno operare una scelta informata. Inoltre, anche la motivazione di tutela della reputazione della produzione di insaccati adottata dai Paesi Bassi non è stata idonea ad influenzare la decisione della Corte in virtù “*degli ostacoli di ordine psicologico o normativo al consumo di carne di cavallo*”. Da tale pronuncia emerge, dunque, la rilevanza attribuita alla tutela dei consumatori, più volte ribadita nel corso della giurisprudenza comunitaria e che di recente ha ricevuto l’attenzione delle istituzioni europee in seguito alla scoperta di carne equina in prodotti che risultavano composti –in base a quanto riportato sull’etichetta- da carne bovina. La vendita di carne equina non è affatto vietata negli Stati membri dell’Unione purché i consumatori europei ne siano adeguatamente informati attraverso l’etichetta.

L’allerta è stata data dalle autorità del Regno Unito ed è stata estesa agli altri paesi. Note aziende italiane sono state colpite dallo “scandalo della carne di cavallo” ed i prodotti incriminati sono stati prontamente ritirati dal commercio. Ad ogni modo, il Commissario europeo responsabile per la salute e per i consumatori, Tonio Borg, ha assicurato che tale violazione è un caso di frode alimentare che non arreca particolari rischi per la salute dei cittadini; tuttavia, tale scandalo ha intaccato la fiducia di tutti coloro che fanno legittimo affidamento sulle indicazioni contenute nelle etichette¹⁸⁴. Di fronte alle gravi violazioni compiute dai produttori italiani e stranieri, la Commissione ha previsto un piano di inasprimento dei controlli.

2.5 La libera circolazione delle merci e la tutela ambientale.

La tutela ambientale sta assumendo, negli ultimi anni, una rilevanza sempre maggiore nel diritto europeo tale da essere considerata una esigenza imperativa degna di tutela.

¹⁸⁴ Commissione europea, “*Carne di cavallo: nessun problema di sicurezza alimentare*”, del 19 aprile 2013.

A dimostrazione di ciò, appare opportuno ripercorrere la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee nel contesto del rapporto tra “commercio e ambiente”.

I giudici comunitari, infatti, si sono spesso trovati a dover contemperare le regole della libera circolazione delle merci con le esigenze della tutela ambientale. Tale bilanciamento è stato operato attraverso il ricorso ai criteri di necessità e di proporzionalità delle misure nazionali. Ovvero affinché una normativa nazionale potesse essere considerata tale da giustificare un ostacolo degli scambi tra gli Stati membri è apparso necessario verificare che la stessa fosse quella meno restrittiva per gli scambi intracomunitari e che la stessa fosse proporzionata rispetto allo scopo che si intendeva perseguire¹⁸⁵.

Un primo caso che viene in rilievo, a tal proposito, è il caso *Commissione c. Danimarca*¹⁸⁶ concernente la compatibilità con l’art. 28 del Trattato CE, della normativa danese che stabiliva l’obbligo di restituzione delle bottiglie di birra e di bevande analcoliche affinché potessero essere riusate o riciclate. Inoltre era previsto un limite quantitativo al commercio di bevande che non fossero contenute in contenitori approvati dall’Agenzia nazionale danese per la protezione dell’ambiente.

Di fronte al ricorso della Commissione che contestava l’illegittimità della misura considerata ostativa della libera circolazione delle merci, la Corte di Giustizia si pronunciava nel senso di ammettere la legittimità delle disposizioni che prevedevano un sistema di deposito e l’obbligo di restituzione delle bottiglie, ma dichiarava illegittima la misura relativa all’obbligo di approvazione da parte della Agenzia danese.

Infatti, il ragionamento seguito dai giudici comunitari si fonda sul fatto che, dal test di proporzionalità eseguito sulle suddette misure, la seconda

¹⁸⁵ A tal proposito vedi M. MONTINI, “*Commercio e ambiente*”: *bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2002, pag. 429 ss.

¹⁸⁶ Sentenza 20 settembre 1988, causa 302/86, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Danimarca*, in *Racc.* 1988, pag. 4607 ss.

risultava estremamente restrittiva degli scambi intracomunitari e, dunque, sproporzionata rispetto allo scopo per cui era predisposta.

La Corte, se da un lato si mostra incline ad ammettere misure restrittive del commercio poiché necessarie a tutelare l'ambiente, dall'altro non ritiene che necessità di tutela ambientale sia tale da giustificare un restrizione così eccessiva.

Una più recente pronuncia mostra invece come sia maturata la giurisprudenza della Corte nel contesto del rapporto tra "commercio e ambiente". Nello specifico, nel caso *Preussen Elektra*¹⁸⁷ la tutela ambientale non rappresenta più il contrappeso rispetto alla libertà di circolazione delle merci oggetto di bilanciamento da parte dei giudici comunitari, ma assurge a interesse tale da escludere la contrarietà con l'art. 28 del Trattato CE di normative nazionali poste a tutela dell'ambiente¹⁸⁸.

3. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali e il mutuo riconoscimento.

3.1 Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali ex artt. 100 e 100 A quale strumento di eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

L'elaborazione del principio del mutuo riconoscimento ad opera dei giudici comunitari ha rappresentato una notevole innovazione nel diritto comunitario. Infatti, in precedenza, ai fini dell'abbattimento delle barriere esistenti tra gli Stati membri ed della realizzazione delle quattro libertà

¹⁸⁷ Sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, *Preussen Elektra*, in *Racc.* 2001, pag. I-02099 ss.

¹⁸⁸ M. MONTINI, "Commercio e ambiente": bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, cit., pag. 464.

previste dal Trattato, si faceva ricorso al ravvicinamento delle legislazioni nazionali previsto dagli artt. 100 e 100 A del Trattato CEE¹⁸⁹.

L'art. 94 TCE (ex art. 100 TCEE ed ora art. 115 TFUE) prevede che *“Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”*.

Infatti, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, volto ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione derivanti dalla diversità delle normative nazionali rientrava, e rientra tuttora, tra le azioni fondamentali della Comunità previste dall'art. 3 lett. h) del Trattato CE.

Occorre ricordare che la realizzazione ed il completamento del mercato interno previsti dall'art. 14 TCE costituiscono il fine ultimo che giustifica l'emanazione delle misure –ci si riferisce in particolar modo alle direttive di armonizzazione delle normative nazionali.

Tuttavia, sono molteplici i limiti dell'art. 100 del Trattato CEE che ne hanno ostacolato l'adeguato funzionamento¹⁹⁰ e che hanno portato all'introduzione dell'art. 100 A nel Trattato CEE (art. 95 TCE ed oggi art. 114 TFUE) ad opera dell'AUE.

Tale norma prevede al primo paragrafo che *“in deroga all'art. 94 e salvo che il presente Trattato non disponga diversamente”* il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata *“adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno”*.

¹⁸⁹ Come esposto da R. BARATTA, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato CE*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1993, pag. 732.

¹⁹⁰ Come evidenziato da U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni nazionali e mutuo riconoscimento nell'Atto Unico Europeo*, in *Jus*, 1992, pag. 179.

Il secondo paragrafo esclude l'applicabilità del primo “*alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti*”. Il terzo paragrafo prevede che la Commissione debba mantenere un elevato livello di protezione nel fare le proposte di cui al paragrafo 1 e che riguardano la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e dei consumatori.

Una importante previsione è, inoltre, contenuta al paragrafo 4 dello stesso articolo che prevede una procedura di notifica alla Commissione nell'ipotesi in cui uno Stato membro voglia mantenere una misura restrittiva del commercio che sia giustificata dai motivi di cui all'art. 30 TCE (art. 36 TFUE)¹⁹¹ ai quali si aggiungono esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ambiente di lavoro.

I paragrafi successivi riguardano le “clausole di salvaguardia” riguardanti i limiti all'efficacia delle normative comunitarie di ravvicinamento all'interno degli Stati membri¹⁹².

La norma *de qua* è la norma principale nel contesto dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Tale affermazione si spiega in ragione del vasto campo di applicazione della stessa che trova un limite esclusivamente nelle norme del Trattato riguardanti la libera circolazione delle merci, le quali concorrono con l'art. 100 A alla realizzazione del mercato interno. Infatti, è proprio sulla base del disposto dell'art. 100 A che sono state adottate le misure necessarie all'instaurazione ed al funzionamento del mercato interno.¹⁹³

¹⁹¹ Occorre ricordare che si tratta delle deroghe alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica moralità, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita di persone, animali e vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale ed infine la tutela della proprietà industriale e commerciale.

¹⁹² S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005, pag. 93-94.

¹⁹³ Come afferma R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1993, pag. 684 e 690.

Prima di analizzare il rapporto tra l'art. 100 e l'art. 100 A del Trattato, oggetto di accesi dibattiti in dottrina, occorre esaminare le differenze che tra gli stessi intercorrono.

È pacifico che, nonostante l'apparente somiglianza che sussiste tra le due norme, esse presentano molteplici differenze; infatti, la previsione –di cui all'art. 100– secondo cui il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale, ha costituito il principale limite all'applicabilità della norma poiché ha contribuito al rallentamento del processo di adozione delle direttive di ravvicinamento delle legislazioni –si pensi che la procedura di adozione di una direttiva *ex art. 100* aveva una durata media di circa sei anni.

Dunque, la previsione della maggioranza qualificata di cui all'art. 100 A ha rappresentato un'importante novità nel contesto dell'armonizzazione poiché ha accelerato l'adozione delle misure di armonizzazione ed ha agevolato il cammino verso la realizzazione del mercato interno¹⁹⁴.

Altra sostanziale innovazione apportata dall'art. 100 A concerne la previsione dell'adozione di ulteriori atti, oltre alle direttive, volti alla realizzazione del ravvicinamento delle disposizioni nazionali. Infatti, mentre l'art. 100 cita espressamente le direttive, il termine “misure” contenuto nell'art. 100 A ha una portata più ampia in quanto consente di ricorrere agli altri atti normativi previsti dal Trattato quali i regolamenti e le decisioni (che hanno avuto, in tale ambito, ridotta applicazione).

Tale novità si spiega in ragione delle caratteristiche proprie dei due strumenti. Infatti, essendo la direttiva uno strumento caratterizzato da una forte flessibilità normativa in contrasto con la necessità di ricorrere a discipline dettagliate ai fini di una migliore armonizzazione, il regolamento è apparso lo strumento più idoneo a rispondere a tale necessità.

¹⁹⁴ La prova di tale accelerazione è data dal fatto che dall'introduzione dell'art. 100 A il numero degli atti adottati è aumentato notevolmente.

Tuttavia, “l’armonizzazione mediante regolamento¹⁹⁵” ha avuto scarso successo poiché la direttiva ha rappresentato l’atto normativo privilegiato nel contesto dell’armonizzazione e ciò anche in seguito alla emanazione di direttive dettagliate in grado di rispondere alle esigenze dell’armonizzazione.

In realtà, il motivo che sta a fondamento del ricorso alle direttive consiste nell’effetto che il regolamento produce ovvero l’uniformità delle legislazioni nazionali piuttosto che il loro ravvicinamento perseguibile, invece, attraverso le direttive¹⁹⁶. Sono numerose le direttive adottate in forza dell’art. 100 A e che saranno esaminate nel prosieguo del presente lavoro¹⁹⁷.

Per quanto attiene al rapporto tra l’art. 100 e l’art. 100 A del Trattato CE, occorre evidenziare le diverse opinioni diffuse in dottrina: infatti, taluni¹⁹⁸ propendono per la tesi secondo cui sussista tra i due un rapporto di specialità del secondo rispetto al primo in virtù del quale il primo appare una norma generale e residuale suscettibile di essere applicata a tutte quelle materie che esulano dalla applicazione delle norme in tema di libera circolazione presenti nel Trattato ed a quelle espressamente escluse dall’art. 100 A; altri¹⁹⁹, invece, considerano tale specialità soltanto apparente poiché sostengono la tesi secondo cui l’art. 100 A abbia sostanzialmente “preso il posto” in precedenza occupato dall’art. 100 prima che l’Atto Unico Europeo introducesse la nuova norma nel Trattato CE. Infatti, fino a tale

¹⁹⁵ Così come denominata da R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*, cit., pag. 697.

¹⁹⁶ Vedi N. RONZITTI, *Mercato interno, ordinamento italiano e pubblica amministrazione*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, pag. 519 ss.

Per spiegare il motivo di tale affermazione occorre affermare che l’uniformità delle legislazioni non può costituire un metodo di eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, poiché gli Stati membri devono poter mantenere e conservare le proprie diversità, queste possono essere attenuate ai soli fini dell’eliminazione delle barriere tecniche che impediscono gli scambi, ma non eliminate. È dunque necessaria un loro ravvicinamento, ma non l’uniformizzazione.

¹⁹⁷ Vedi *infra* pag. 83 ss., in cui si parla delle diverse forme di armonizzazione.

¹⁹⁸ U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell’Atto Unico Europeo*, in *Jus*, 1992, pag. 180.

¹⁹⁹ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*, cit., pag. 684-687 e S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 90 che richiama espressamente l’autore appena menzionato.

momento l'art. 100 era considerata la principale norma del Trattato in virtù della quale venivano adottate misure di armonizzazione, in seguito all'entrata in vigore dell'AUE, tale posizione di rilievo è spettata all'art. 100 A in ragione della ampiezza del campo di applicazione dello stesso dovuta in parte al superamento della votazione all'unanimità, in parte al fatto che quest'ultimo mira alla realizzazione del "mercato interno" che risulta avere una portata più ampia della nozione di "mercato comune" cui si fa riferimento nell'art. 100²⁰⁰.

In sostanza, si parla di un avvicendamento delle due norme confermato dal gran numero di direttive cui si è fatto ricorso in forza dell'art. 100 A piuttosto che in forza dell'art. 100 a partire dall'introduzione del primo la cui funzione principale è, dunque, quella di contribuire al ravvicinamento delle disposizioni nazionali affinché gli ostacoli che non siano stati rimossi in forza delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, possano essere superati attraverso le prescrizioni in esso contenute²⁰¹.

3.2 Le diverse forme di armonizzazione e suoi limiti.

Da quanto emerso in precedenza, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali ha rappresentato per molto tempo lo strumento maggiormente adatto a superare le diversità delle singole legislazioni nazionali che impedivano la piena realizzazione del mercato interno.

Tuttavia, il termine "armonizzazione" non è l'unico termine utilizzato per indicare tale processo.

Nelle disposizioni del Trattato CEE, infatti, sono presenti espressioni quali "*ravvicinamento delle disposizioni nazionali*" e "*coordinamento*".

²⁰⁰ Le divergenze presenti in dottrina circa le nozioni di "mercato interno" e di "mercato comune" sono già state esaminate a pag. 3-5.

²⁰¹ S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 92.

Tale varietà di termini, però, non deve indurre in confusione in quanto si ritiene che “*the three words cover very similar measures and technically identical action*”²⁰², in virtù dell’idea di unità, uniformità ed unificazione che le stesse servono ad esprimere e da cui derivano.

Si deve quindi sostenere che le stesse siano utilizzate senza distinzione dal legislatore.

Chiarito tale punto, occorre soffermarsi sulle diverse forme di armonizzazione che utilizzano quale parametro di riferimento il rapporto tra la normativa comunitaria armonizzatrice e le legislazioni nazionali sulle quali essa interviene²⁰³.

Sono cinque le forme di armonizzazione utilizzate: “armonizzazione totale”, “armonizzazione parziale”, “armonizzazione minima”, “armonizzazione opzionale” ed, infine, “armonizzazione per rinvio”²⁰⁴.

La prima forma di armonizzazione, quella “totale” o “completa” che comporta una regolamentazione di tutta la materia che ne è oggetto con la conseguente sostituzione delle norme comunitarie a quelle nazionali; in tal modo, solo i beni rispondenti ai requisiti previsti dalle norme comunitarie potranno essere commercializzati.

Un maggiore ricorso a tale tipo di armonizzazione si è avuto nei settori dei prodotti farmaceutici e di quelli alimentari in quanto consente di fissare regole che siano comuni a tutti gli Stati membri necessarie a tutelare interessi quali la salute dei consumatori, attraverso la fissazione di standard europei uniformi²⁰⁵.

Sebbene tale tipologia sia quella maggiormente in grado di realizzare l’unificazione del mercato, sono molteplici i limiti che essa presenta tra i

²⁰² Come spiegato da D. VIGNES, *The Harmonisation of National Legislation and the EEC*, in *European Law Review*, 1990, pag. 361.

²⁰³ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*, cit., pag. 717.

²⁰⁴ Classificazione fornita da S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005, pag. 94 ss..

²⁰⁵ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*, cit., pag. 719.

quali gli inevitabili danni che essa è idonea ad arrecare alle produzioni nazionali ed il rallentamento dei tempi per l'adozione delle direttive.

Proprio a causa degli inconvenienti che l'armonizzazione totale presentava, si è avvertita l'esigenza di ricorrere ad una tecnica che fosse meno invasiva e ciò ha portato alla previsione dell'"armonizzazione parziale".

Tale tipologia, a differenza della prima, comporta l'adozione di direttive volte a disciplinare solo alcuni ambiti della materia oggetto di armonizzazione, mentre gli altri sono rimessi alla regolamentazione nazionale. Tipico esempio di "armonizzazione parziale" è costituito dalla direttiva 89/622/CEE²⁰⁶ che provvede a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative dei diversi Stati membri, stabilendo il livello massimo di catrame presente, ma rimettendo agli Stati la regolamentazione delle altre questioni attinenti la tutela della salute.

Tra le direttive di armonizzazione parziale occorre citare anche la direttiva 75/106/CEE²⁰⁷, che stabilisce il divieto per gli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi con un volume che rientri nei parametri previsti nell'allegato alla stessa, lasciando liberi gli Stati di ostacolare quelli non ricompresi in tale allegato.

Quest'ultima forma di armonizzazione deve essere tenuta distinta dall'"armonizzazione minima" che prevede la fissazione di regole minime cui gli Stati membri debbono attenersi in relazione ad un dato settore, ferma restando la possibilità, per questi ultimi, di stabilire norme più severe .

La caratteristica propria di tale tipologia di armonizzazione consiste nel fatto che laddove il legislatore nazionale fissi regole più severe rispetto a quelle comunitarie, rimarranno in vigore soltanto le prime.

²⁰⁶ Direttiva del Consiglio, del 13 novembre 1989, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco.

²⁰⁷ Direttiva del Consiglio, del 13 dicembre 1974, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al precondizionamento in volume di alcuni liquidi in imballaggi preconfezionati, in *G.U.C.E.* n. L del 15.2.1975, pag. 1-13.

La stessa, però, ha avuto scarsa applicazione nel settore della libera circolazione delle merci a causa dei forti ostacoli al commercio che essa comporta²⁰⁸.

Tuttavia, non mancano casi in cui si è fatto ricorso a direttive di armonizzazione minima quale ad esempio, la direttiva 85/577/CEE²⁰⁹ volta a tutelare i consumatori nel caso di contratti stipulati al di fuori dei locali commerciali.

Altra forma di armonizzazione è quella “opzionale” la quale, a differenza di quella appena descritta ha avuto un largo impiego nel settore della libera circolazione delle merci poiché consente la vigenza di entrambe le normative –quella nazionale e quella comunitaria-, spettando all’operatore economico la scelta dell’uno o dell’altra, ma la libera circolazione è consentita solo a quei prodotti che siano conformi alla regolamentazione comunitaria e a quella dello Stato di importazione.

A partire dall’affermarsi del principio del mutuo riconoscimento sono emersi i limiti del metodo dell’armonizzazione.

Da un lato, infatti, le lungaggini del processo di adozione delle direttive di armonizzazione; dall’altro, le conseguenze della standardizzazione dei prodotti europei che sacrificava “*la ricchezza qualitativa legata proprio alle diversità di produzione, di merci, di fabbricazione*”²¹⁰, portarono ad una immobilizzazione del processo di armonizzazione totale cui si era fino ad allora fatto ricorso.

Proprio in virtù di tali limiti, il Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione, il 7 maggio 1985, ha approvato una Risoluzione²¹¹ in materia di armonizzazione tecnica e di normalizzazione. Quest’ultima si fonda sul

²⁰⁸ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno*, cit., pag. 721, afferma che “l’armonizzazione minima” trovi ancora più rara applicazione nel settore delle specifiche tecniche dei prodotti in quanto “*trovando l’armonizzazione di queste la sua base giuridica proprio nell’art. 100 A, l’ammissibilità di disposizioni del genere finirebbe per porsi in concorrenza e contraddizione con la clausola di deroga prevista dal par. 4 dello stesso articolo*”,.

²⁰⁹ Direttiva del Consiglio, del 20 dicembre 1985, in *G.U.C.E.*, n. L 372 del 31 dicembre 1985.

²¹⁰ U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell’Atto Unico Europeo*, in *Jus*, 1992, pag. 183.

²¹¹ In *G.U.C.E.* n. C 136 del 4 giugno 1985, pag. 0001-0009.

principio del “rinvio agli *Standards*”; infatti, tale metodo prevede che le direttive di armonizzazione indichino soltanto i requisiti minimi che le merci debbano possedere, a tutela di interessi generali, per poter circolare liberamente nel territorio dell’Unione. Si parla, a tal proposito di “direttive nuovo approccio”.

Con riferimento, invece, alle specifiche tecniche che devono essere seguite affinché i prodotti possano essere considerati in possesso dei requisiti previsti dalle direttive, occorre affermare che si tratta norme volontarie e non obbligatorie, la cui elaborazione è affidata dalla Commissione agli organi competenti per la normalizzazione industriale.

A questo punto, il prodotto ottenuto nel pieno rispetto degli *Standards* può circolare liberamente, in virtù di una presunzione di conformità ai requisiti essenziali²¹².

Altro presupposto di tale nuovo metodo consiste nella reciproca fiducia che deve intercorrere tra gli Stati membri. Infatti, la sua efficacia sarebbe vanificata laddove lo Stato d’importazione subordinasse l’accesso del bene nel proprio territorio al rilascio di autorizzazioni, all’effettuazione di controlli o verifiche. Per evitare ciò era necessario uniformare e ravvicinare l’operato dei controllori, affinché avessero tutti pari credibilità.

A tal fine, venne emanata la Comunicazione della Commissione al Consiglio, del 15 giugno 1989, “*Un approccio globale in materia di certificazione e di prove*²¹³”, che prevedeva l’emanazione di “direttive di approccio globale” volte a stabilire i requisiti che gli organi di controllo dovessero possedere.

Le “direttive nuovo approccio” e quelle di “approccio globale” hanno avuto un forte successo nel campo dei prodotti industriali, salvo che in quello dei veicoli a motore per i quali si è continuato a fare ricorso all’“armonizzazione totale”.

²¹² Vedi R. ADAM, *Il diritto del mercato interno*, cit., pag. 723-725; e S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 98-100.

²¹³ In *G.U.C.E.* n. C 267 del 1989.

Si può concludere affermando che tale processo di armonizzazione è risultato fondamentale per tre motivi²¹⁴: primo fra tutti è l'aver ovviato alla proliferazione di leggi da parte degli Stati. Infatti, ogni singola materia è suscettibile di venire regolata, ma tale proliferazione è ancora più accentuata nell'ambito delle produzioni economiche. Tuttavia, tale proliferazione di leggi non è stata idonea a garantire la sicurezza delle produzioni. L'armonizzazione ha, quindi, bloccato la moltiplicazione delle leggi, in atto dall'inizio del secolo, che avrebbe prodotto solo effetti negativi; in secondo luogo, la necessità di armonizzare le legislazioni nazionali derivava dall'esigenza di eliminare le barriere tecniche che ostacolavano il commercio tra gli Stati membri e delle restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente, così come previsto dal Trattato; inoltre, l'armonizzazione è fondamentale anche perché è un metodo che comporta l'eliminazione degli ostacoli, nel rispetto dei limiti della tutela dell'ordine pubblico, pubblica sicurezza e tutela della salute previsti dall'art. 36 del Trattato.

3.3 Armonizzazione e mutuo riconoscimento: metodi alternativi o complementari all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci?

Dopo aver esaminato l'armonizzazione delle legislazioni nazionali quale metodo di abolizione delle barriere alla libera circolazione delle merci, occorre prendere in considerazione il rapporto che intercorre tra quest'ultima ed il principio del mutuo riconoscimento.

²¹⁴ Come affermato da D. VIGNES, *The Harmonisation of National Legislation and the EEC*, in *European Law Review*, 1990, pag. 362-362.

A differenza dell'armonizzazione, il principio del mutuo riconoscimento – elaborato dalla Corte di Giustizia nella nota pronuncia *Cassis de Dijon*²¹⁵ - è un metodo di abbattimento degli ostacoli che non incide sulle legislazioni degli Stati membri, ma, come noto, consente alle merci legalmente prodotte e commercializzate in uno Stato membro di circolare liberamente nel territorio dell'Unione, senza apportare modifiche alle normative nazionali.

Anche il principio del mutuo riconoscimento, infatti, mira all'eliminazione delle barriere poste dagli Stati membri, ma agisce in modo distinto dall'armonizzazione, ovvero prevedendo l'obbligo, per lo Stato di destinazione di consentire ad un bene legalmente prodotto in un altro Stato, di aver accesso nel proprio territorio.

Un'ulteriore distinzione tra le due tecniche, che mirano entrambe allo stesso obiettivo –la realizzazione del mercato interno-, consiste nella loro origine.

Infatti, mentre l'armonizzazione trova la sua fonte nei Trattati istitutivi della Comunità, il principio del mutuo riconoscimento è sorto come regola di origine giurisprudenziale.

Una volta illustrate tali caratteristiche, si può affermare che il mutuo riconoscimento, rispetto al ravvicinamento delle disposizioni nazionali -i cui molteplici limiti, già esposti in precedenza, sono relativi alla lentezza della procedura di adozione delle direttive, alla standardizzazione dei prodotti e delle tecniche di produzione- presenta i caratteri della “rapidità” e della “semplicità”²¹⁶, i quali consentono di perseguire il risultato della libera circolazione delle merci in un minor tempo e con sforzi minori rispetto all'armonizzazione che, attraverso l'emanazione di direttive ed altri atti comunitari, provvede, invece, a riavvicinare ed uniformare le diverse legislazioni.

Appena venne elaborato il principio del mutuo riconoscimento, la sua rilevanza e forza ai fini dell'eliminazione degli ostacoli tecnici venne subito

²¹⁵ Sentenza 20 febbraio 1979, *Rewe Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, cit.

²¹⁶ U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto Unico Europeo*, in *Jus*, 1992, pag. 185-187.

apprezzata dalle istituzioni comunitarie che si resero conto del cambiamento che tale principio avrebbe apportato nel contesto della libera circolazione delle merci, tenuto conto anche delle difficoltà cui la tecnica dell'armonizzazione andava incontro²¹⁷.

Per tali ragioni, il principio *de quo* venne inserito nell'art. 100 B del Trattato CEE, che prevede l'equivalenza o il mutuo riconoscimento di quelle normative nazionali che non siano state armonizzate.

Il fatto stesso che tale norma, inserita nel Trattato CEE ad opera dell'AUE, sia immediatamente successiva agli artt. 100 e 100 A, è un primo elemento che indica il rapporto di complementarietà che sussiste tra l'armonizzazione delle legislazioni prevista dai suddetti articoli e l'articolo 100 B che prevede che le normative nazionali che non siano state oggetto di armonizzazione comunitaria vengano considerate equivalenti.

Per quanto attiene, specificamente, al rapporto tra le due tecniche appena illustrate occorre capire se le stesse si pongano in alternativa l'una all'altra ovvero se siano metodi complementari.

Parte della dottrina²¹⁸ ritiene che, ai fini di tale quesito, occorre distinguere a seconda delle diverse forme di armonizzazione²¹⁹.

Per quanto attiene all' "armonizzazione totale", le caratteristiche proprie di tale forma di armonizzazione, che comportano l'uniformità delle normative nazionali degli Stati membri in uno specifico settore, escludono l'operatività del principio del mutuo riconoscimento poiché le legislazioni nazionali sono completamente armonizzate.

L' "armonizzazione parziale" e quella "opzionale" comportano, invece, l'armonizzazione solo di alcuni aspetti di una determinata materia e, dunque solo in relazione a questi ultimi il mutuo riconoscimento non potrà trovare applicazione, mentre a quelli che non sono stati oggetto di

²¹⁷ R. BARATTA, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, pag. 731.

²¹⁸ Vedi S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 120 ss.

²¹⁹ Vedi *supra* pp.83 ss.

regolamentazione comunitaria, si applicano le norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci e, ove possibile, il principio del mutuo riconoscimento.

L' "armonizzazione minima" è quella forma di armonizzazione che consente agli Stati membri di prevedere una disciplina più rigorosa per gli aspetti di una data materia che siano già stati oggetto di armonizzazione. Uno Stato membro potrà, quindi, vietare l'importazione di merci che, seppur conformi a quanto stabilito dalla direttiva di armonizzazione, non siano conformi alla più severa disciplina prevista dallo Stato membro. In tal caso, potrà trovare applicazione il divieto di cui all'art. 28 del Trattato CE – divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente- con riferimento a quei prodotti non conformi alla disciplina nazionale.

Quanto all' "armonizzazione con rinvio", ai fini dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento occorre distinguere tra prodotti "a norma" e quelli "non a norma".

Con riferimento ai primi, non trova applicazione il principio del mutuo riconoscimento; essi, infatti, possono circolare liberamente nel territorio dell'Unione non in virtù del principio del mutuo riconoscimento, ma poiché sono stati prodotti in conformità alla procedura prevista dagli organismi di normalizzazione e, per tale motivo, considerati "a norma".

Per i prodotti "non a norma", invece, la regola del mutuo riconoscimento trova applicazione, seppur in modo indiretto.

Infatti, laddove tali prodotti siano in grado di assicurare uguali garanzie dei prodotti "a norma" e ciò venga adeguatamente provato, potranno anch'essi circolare liberamente nel territorio dell'Unione in applicazione del principio del mutuo riconoscimento²²⁰.

²²⁰ *Ibidem.*

Da quanto appena descritto ed in virtù di quanto sostenuto da buona parte della dottrina²²¹, si deve ritenere che il principio del mutuo riconoscimento abbia certamente rappresentato una soluzione rilevante nell'eliminazione degli ostacoli frapposti alla libera circolazione delle merci ed uno strumento maggiormente efficace e rapido per il funzionamento del mercato interno, capace di ovviare agli inconvenienti che il metodo dell'armonizzazione presentava, ma esso non costituisce uno strumento alternativo rispetto all'armonizzazione.

Infatti, in seguito all'elaborazione di tale principio, il metodo dell'armonizzazione non è stato completamente abbandonato ma si ritiene che quest'ultimo possa essere utilizzato quale strumento volto a “*stabilire norme comuni, tali da assicurare in tutti gli Stati membri un'adeguata tutela degli interessi generali connessi alla qualità della vita*”²²².

Si ritiene, dunque, che la soluzione maggiormente adatta a garantire la piena realizzazione delle libertà previste dal Trattato e del mercato interno sia da ricercarsi in un impiego combinato delle due tecniche²²³ che si configurano dunque come metodi complementari, entrambi idonei a raggiungere i risultati previsti dal Trattato –la libera circolazione delle merci- seppur agendo in modi diversi.

Se quest'ultima appare la soluzione più congrua a garantire una adeguata tutela degli interessi primari degli Stati membri e dei cittadini dell'Unione Europea, non si può negare che il principio del mutuo riconoscimento, proprio per le sue caratteristiche e, quindi, per il fatto che non modifica le

²²¹Occorre citare U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto Unico Europeo*, cit., pag. 187; S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., pag. 120; R. BARATTA, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato CE*, cit., pag. 748.

²²² U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto Unico Europeo*, cit., pag. 187.

²²³ *Ibidem*.

legislazioni nazionali, comporta una “*minor compressione della discrezionalità degli Stati*”²²⁴ rispetto all’altro metodo prospettato.

Si può sostenere che è in tale caratteristica che esso trova la sua forza e che ha permesso che da regola giurisprudenziale, assurgesse a principio cardine del diritto europeo tale da assicurare la libera circolazione dei prodotti nello spazio europeo.

²²⁴ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l’art. 100 A e l’armonizzazione delle legislazioni*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1993, pag. 716.

CAPITOLO III

L'IMPATTO DEL PRINCIPIO DEL MUTUO RICONOSCIMENTO NELLE RECENTI SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA.

L'obiettivo primario del presente lavoro consiste nel porre in rilievo il contributo che il principio del mutuo riconoscimento ha apportato al processo di integrazione europea.

Prima di procedere all'analisi delle recenti pronunce della Corte di Giustizia in tema di mutuo riconoscimento è necessario ripercorrere le tappe che sono state compiute dalla sua elaborazione fino ad oggi.

Infatti, di fronte alle difficoltà incontrate nella realizzazione –graduale, ma progressiva- di quello “Spazio senza frontiere” auspicato dall'AUE, il principio del mutuo riconoscimento ha rappresentato, molto spesso, la soluzione più idonea al perseguimento di tale obiettivo.

In particolare, come si ha avuto modo di osservare da quanto esposto nel presente lavoro, gli Stati membri hanno, molto spesso, posto in essere misure restrittive vietate dagli artt. 34 e 35 TFUE (ex artt. 28 e 29 TCE), emanando normative meramente protezionistiche delle proprie produzioni e non curandosi delle difficoltà che le stesse arrecavano alla libera circolazione delle merci.

Proprio in tale contesto, è risultato rilevante il ruolo svolto dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee nell'“arricchimento” dell'ordinamento europeo attraverso l'elaborazione di principi –come il principio in questione- non espressamente previsti dei Trattati delle Comunità Europee²²⁵.

²²⁵ P. MENGOZZI, *L'Europa di oggi e l'Europa di domani*, in *Iustitia*, 1991, pag. 265-272.

Il principio del mutuo riconoscimento, infatti, ha rappresentato un elemento di novità nel contesto del diritto europeo e, in particolare, nel settore della libera circolazione delle merci; sorto come regola giurisprudenziale, tale principio, oggi assume a “*criterio ispiratore generale*”²²⁶ ai fini della soppressione delle barriere e degli ostacoli tecnici apposti dagli Stati membri.

La sua affermazione, tuttavia, non è rimasta isolata.

Di tale principio ne è stata fatta una continua applicazione, da parte dei giudici di Lussemburgo, ai casi che presentavano le stesse “caratteristiche” del caso *Cassis*; tutto ciò ha contribuito ad un continuo perfezionamento del principio.

Si può sostenere, dunque, che la forza e l’importanza di tale principio si fondano sulla sua “attualità” e sull’impatto che esso ha avuto nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Infatti, a circa trent’anni dalla sua elaborazione, il principio *de quo* rappresenta il meccanismo privilegiato di rimozione degli ostacoli alla circolazione delle merci nel territorio dell’Unione.

Inoltre, non si possono sottovalutare quelle che sono le conseguenze ed i benefici derivanti dalla costante e continua applicazione di tale principio: in particolare, si sta assistendo negli ultimi anni ad una crescente cooperazione tra gli Stati membri e ad una interdipendenza gli uni dagli altri; ciò sta comportando un progressivo abbandono della concezione autonomista e individualista che aveva caratterizzato gli Stati membri fino a qualche anno fa, a favore di una apertura degli uni rispetto agli altri²²⁷. Si tratta di aspetti di particolare rilevanza che testimoniano l’elevato livello di integrazione cui si è giunti fino ad ora grazie all’operare del mutuo riconoscimento.

²²⁶ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, pag. 438.

²²⁷ P. MENGOZZI, *L’Europa di oggi e l’Europa di domani*, cit., pag. 271-272.

1. Le recenti sentenze della Corte di Giustizia in cui si è fatta applicazione del principio elaborato nella sentenza *Cassis de Dijon*.

La sentenza *Cassis de Dion* ha costituito la pronuncia cardine cui la Corte di Giustizia ha fatto, spesso, riferimento nel valutare la conformità delle legislazioni degli Stati membri rispetto al diritto dell'Unione europea.

La rilevanza di tale sentenza, come noto, si deve al fatto che in essa si legge la prima elaborazione del principio del mutuo riconoscimento.

Ancora oggi sono numerosi i casi che presentano notevoli analogie con quello *Cassis* e in cui la Corte perviene ad identica soluzione facendo applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

Infatti, sebbene siano cambiati i tempi e sebbene la maggior parte delle barriere alla libera circolazione delle merci siano state rimosse, non mancano casi in cui gli Stati membri pongano in essere misure nazionali qualificabili come restrizioni quantitative o misure d'effetto equivalente alle prime.

Di fronte a tali situazioni, la Corte, come in passato, continua ad affermare il divieto in capo agli Stati membri di rifiutare l'accesso e la commercializzazione, nel proprio territorio, di merci legalmente prodotte e commercializzate in un altro Stato membro.

Il primo caso che occorre esaminare è il caso *Rosengren*²²⁸. Esso presenta notevoli affinità e similitudini con il caso *Cassis* sia in merito alla normativa controversa –avente ad oggetto, in entrambi i casi, un divieto di importare bevande alcoliche- che in merito alla decisione cui la Corte perviene, che è pienamente in linea con quanto affermato in precedenza e rappresenta una conferma del principio del mutuo riconoscimento applicato ai tempi moderni.

²²⁸ Sentenza del 5 giugno 2007, causa C-170/04, *Rosengren e altri c. Rikssaklagaren*, in *Racc.* 2007, pag. I-04071.

Nel caso di specie, alcuni cittadini svedesi avevano ordinato, per corrispondenza, delle casse di vino dalla Spagna, che, però, erano state confiscate alla dogana in quanto la loro introduzione nel paese di destinazione era stata considerata illecita alla luce della legge svedese sull'alcol²²⁹. Dopo aver adito, senza successo, i giudici di primo e secondo grado, i ricorrenti proponevano ricorso alla giurisdizione di ultima istanza avverso la confisca dei prodotti e l'avvenuta convalida.

La Corte di Cassazione svedese decideva, a questo punto, di sospendere il giudizio e di rimettere alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale circa la compatibilità della normativa svedese con gli artt. 28, 30 e 31 (riguardante il riordinamento dei monopoli commerciali per escludere discriminazioni tra cittadini) del Trattato CE.

I giudici comunitari si pronunciavano, prima di tutto, sull'estraneità dell'art. 31 rispetto alla normativa svedese, affermando, piuttosto, che la normativa in questione dovesse essere valutata alla luce dell'art. 28 TCE.

Successivamente, la Corte affermava che la misura nazionale che vietava ai privati di importare bevande alcoliche violava il divieto di porre in essere restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente.

Inoltre, anche il giudizio sulla sussistenza di motivi di giustificazione della misura stessa, era stato risolto in senso negativo dalla Corte.

Pertanto, si deve concludere che, conformemente a quanto avvenuto in passato nel celebre caso *Cassis de Dijon*, i giudici di Lussemburgo non hanno mutato orientamento circa l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento. Infatti, sebbene siano trascorsi molti anni dalla sua affermazione, di fronte ai comportamenti degli Stati membri idonei a restringere le correnti commerciali nell'Unione Europea, la Corte continua ad adottare la stessa soluzione che applicava ai casi precedenti continuando,

²²⁹ Nello specifico, i ricorrenti nella causa principale, avevano violato l'art. 2 del cap. 4 delle legge svedese sull'alcol che prevedeva che le bevande alcoliche quali il vino e la birra forte, potessero essere importate soltanto dai soggetti autorizzati ad esercitare il commercio all'ingrosso di dette merci.

dunque, a dichiarare l'incompatibilità delle diverse normative nazionali con il Trattato facendo applicazione del principio *de quo*.

Un altro caso che viene in rilievo a tal proposito, è il caso *Alfa Vita*²³⁰ concernente la vendita di prodotti "*bake off*"²³¹.

Nello specifico, la normativa controversa era quella greca che prevedeva che il procedimento di cottura dei prodotti "*bake off*", come quello che aveva luogo in alcuni supermercati greci, appunto l'*Alfa vita Vasilopoulos AE* ed il *Carrefour-Marinopoulos*, fosse subordinato al rilascio di un'autorizzazione dello stesso tipo di quelle di cui erano dotati i panifici, sancendo la sospensione delle relative attività.

Di fronte al ricorso di annullamento di tale decisione proposto dai titolari dei supermercati, il giudice amministrativo di primo grado rimetteva alla Corte di Giustizia la questione pregiudiziale relativa alla legittimità di tale normativa.

In tale pronuncia, la Corte, afferma, dapprima, il divieto per gli Stati membri di porre in essere misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, richiamando la pronuncia *Dassonville*²³² e, successivamente, chiarisce le caratteristiche del procedimento "*bake off*".

È proprio in seguito alla specificazione di tali caratteristiche che i giudici comunitari pervengono a dichiarare la illegittimità della normativa greca poiché, l'obbligo di disporre di un deposito per le farine, nonché quello di locali destinati all'impastatura, comportavano costi notevoli, per i titolari dei supermercati, che rendevano più complessa la vendita dei relativi prodotti.

Al fine di motivare la propria decisione, la Corte richiama la costante giurisprudenza esistente in materia, tra cui la sentenza *Cassis*, ed asserisce

²³⁰ Sentenza del 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, *Alfa Vita*, in *Racc.* 2006, pag. I-08135 ss

²³¹ Si tratta di prodotti che, come spiega il giudice comunitario nella relativa causa (158/04 e 159/04 cit.), sono precotti e congelati e vengono, poi, riscaldati o cotti direttamente nei punti vendita.

²³² Causa 8/74, cit., esaminata a pag. 8-11 del presente lavoro.

la non sussistenza delle esigenze imperative atte a giustificare tali normative²³³.

Occorre sottolineare come la Corte abbia seguito quanto sostenuto dall'Avvocato generale Maduro che, nelle sue conclusioni²³⁴, respingeva le argomentazioni dell'amministrazione e del Governo greco, ovvero il fatto che le misure previste riguardassero la modalità di vendita²³⁵ dei prodotti piuttosto che la loro composizione, sostenendo, invece, che le condizioni stabilite in ordine alla vendita dei prodotti "*bake off*", facendo parte del processo di produzione, riguardassero le caratteristiche intrinseche dei prodotti stessi e non la loro modalità di vendita.

Sebbene tale pronuncia possa, ad una prima lettura, sembrare estranea al principio del mutuo riconoscimento in quanto la maggior parte dei prodotti "*bake off*" erano greci, si configurava, in realtà una violazione del principio *de quo* poiché, in sostanza, i produttori locali, non essendo costretti a congelare i prodotti, erano avvantaggiati rispetto ai produttori stranieri che volessero esportare tali prodotti in Grecia.

Inoltre, le prescrizioni ed il provvedimento di sospensione disposto dalle autorità locali avrebbero comportato, inevitabilmente, una notevole compressione delle importazioni apportando degli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

Altra pronuncia in cui la Corte ha fatto, di recente, applicazione del principio del mutuo riconoscimento e che dimostra l'effetto che lo stesso ha sortito sulla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, è il caso *Emmenthal*²³⁶.

Nel caso di specie, il signor *Guimont* era stato condannato per aver venduto e detenuto a scopo di vendita, in Francia, una derrata di formaggio

²³³ Ai punti 19 e 20, cause riunite 158/04 e 159/04, cit.

²³⁴ Punti 15 e 16 delle conclusioni dell'Avvocato generale M. POIARES MADURO presentate il 30 marzo 2006.

²³⁵ Come noto, la Corte di Giustizia attraverso la "giurisprudenza *Keck e Mithouard*" ha escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 28 TCE le modalità di vendita dei prodotti.

²³⁶ Sentenza del 9 marzo 2000, causa C-448/98, *Emmenthal*, in *Racc.* 2000, pag. I-10663 ss.

“*Emmenthal*” con una etichetta ingannevole per i consumatori, poiché, quest’ultimo, in base ad una normativa francese²³⁷, doveva presentare specifiche caratteristiche tra cui quella della “*crosta dura e secca, di colore da giallo dorato a castano chiaro*” di cui era priva la derrata oggetto di controversia.

Adita in via pregiudiziale circa la compatibilità di tale normativa con l’art. 28 del Trattato CE (ora art. 34 TFUE), la Corte di Giustizia si è pronunciata nel senso della illegittimità della normativa poiché in violazione della suddetta norma.

Quanto all’argomentazione che ha accompagnato la decisione, i giudici comunitari, dimostrano una forte attenzione alla tutela dei consumatori e all’esigenza di lealtà dei negozi commerciali -esigenze idonee ad ostacolare il commercio intracomunitario-, ma affermano che le stesse risultano ugualmente garantite in tale ipotesi e che l’assenza di crosta non risulta essere una caratteristica atta a giustificare il rifiuto, da parte di uno Stato membro, di attribuire la denominazione “*emmenthal*” ad un formaggio legalmente prodotto e commercializzato in un altro Stato membro con uguale denominazione.

La Corte, ancora una volta, utilizza la “formula *Cassis*” per dichiarare l’idoneità della normativa francese ad ostacolare gli scambi intracomunitari²³⁸.

Inoltre, nella pronuncia appena esaminata, vi è il richiamo al principio di proporzionalità, che rappresenta uno dei principi che stanno a fondamento del principio del mutuo riconoscimento. Infatti, i giudici comunitari affermano che, laddove la variazione di una delle caratteristiche del prodotto fosse tale da indurre in errore il consumatore, lo stesso potrebbe essere ben informato attraverso un adeguata etichettatura, poiché,

²³⁷ Allegato 6 del decreto 30 dicembre 1988, n. 88-1206, recante esecuzione della legge 1° agosto 1905 sulle frodi e falsificazioni in materia di prodotti e di servizi e della legge 2 luglio 1935 in materia di organizzazione e risanamento del mercato lattiero relativamente ai formaggi.

²³⁸ Punti 34 e 35 causa 448/98 cit.

quest'ultimo, rappresenta uno strumento non ostativo degli scambi tra gli Stati membri e, dunque, proporzionato rispetto allo scopo perseguito²³⁹.

Un altro recente caso che viene in rilievo con riferimento alla etichettatura dei prodotti ed alla rilevanza che il principio del mutuo riconoscimento assume nel contesto dell'odierno diritto europeo, è il caso *Commissione c. Repubblica italiana*, relativo all'utilizzo della denominazione "cioccolato" che l'Italia intendeva riservare a prodotti con determinate caratteristiche²⁴⁰.

La sentenza che segue è rilevante anche sotto il profilo del rapporto di complementarità che intercorre tra il principio del mutuo riconoscimento e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali²⁴¹.

Tale caso ha ad oggetto la violazione dell'art. 34 TFUE da parte dell'Italia, poiché, la normativa italiana, vietava che i prodotti di cioccolato provenienti da altri Stati membri, composti da grassi vegetali diversi dal burro di cacao, potessero essere commercializzati in Italia col nome di "cioccolato" pretendendo, invece, che recassero la denominazione "surrogato di cioccolato". Opposte risultano le argomentazioni sostenute dal Governo italiano, da un lato, e dalla Commissione europea, dall'altro.

Infatti, la prima, a sostegno della propria normativa, affermava la necessità di tutelare il consumatore italiano ed evitare che lo stesso fosse indotto in errore dalla denominazione "cioccolato" utilizzata per un prodotto privo di burro di cacao poiché, tale caratteristica risultava idonea, a parere del Governo italiano, a differenziare i prodotti a base di cioccolato.

La Commissione, dal canto suo, ricorreva contro la Repubblica italiana per aver posto in essere, con tale prescrizione, una misura equivalente ad una restrizione quantitativa e, dunque, un evidente ostacolo alla libera circolazione delle merci facendo leva sul fatto che la presenza o meno del burro di cacao non modificasse, in maniera sostanziale, il prodotto.

²³⁹ Punto 33 causa 448/98 cit.

²⁴⁰ Sentenza 16 gennaio 2003, causa C-14/00, *Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana*, in *Racc.* 2003, pag. I-513 ss.

²⁴¹ Pp. 84-88 del presente lavoro.

Le diverse posizioni sussistevano anche in merito alla funzione svolta dalla direttiva 73/241/CE²⁴² relativa al ravvicinamento delle disposizioni nazionali in tema di prodotti di cacao e cioccolato. Infatti, il Governo italiano sosteneva che tale direttiva fosse idonea a regolamentare in modo completo il commercio di tali prodotti ed affermava che, la stessa, consentisse, agli Stati membri che vietano l'uso di sostanze diverse dal burro di cacao, di vietarne anche la commercializzazione; la Commissione sosteneva, invece, che l'assenza di armonizzazione non consentisse agli Stati di porre in essere misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

In merito a tale argomento, la Corte ha affermato che dalla direttiva stessa risulta il fatto che essa stabilisce norme comuni e generali in ordine a tale materia, senza procedere ad una armonizzazione totale e lasciando agli Stati la possibilità di prevedere la relativa disciplina.

Tale previsione, tuttavia, non può giustificare normative nazionali restrittive degli scambi tra gli Stati membri o volte a proteggere la produzione nazionale, come l'Italia aveva inteso fare in tale caso.

La Corte si pronunciò, dunque, nel senso che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 del Trattato CE (art. 34 TFUE).

Sono molteplici le questioni che tale pronuncia ha sollevato.

Taluni²⁴³, infatti, ritengono che sebbene il caso *de quo* non vertesse direttamente sull'applicabilità o meno del principio del mutuo riconoscimento, il ricorso alla "giurisprudenza *Cassis de Dijon*" fosse la soluzione più adatta per far fronte alle incertezze derivanti dall'armonizzazione parziale ed assicurare la libera circolazione delle merci.

²⁴² Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 231 del 09/08/1996 pag. 0001.

²⁴³ Come sostenuto da F. PRETE, *La cultura del cioccolato: La Corte europea e il cioccolato di qualità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, pag. 146.

Inoltre, non sono mancate critiche, nei confronti della Corte, ritenuta interessata ad affermare “*la propria superiore competenza a dettare regole*”, piuttosto che a “*persuadere sotto il profilo argomentativo*”²⁴⁴; con tale affermazione, l’autore ha espresso l’idea dell’estraneità del principio del mutuo riconoscimento rispetto a tale situazione, ritenendo l’applicazione di quest’ultimo, come atto a ribadire il ruolo regolatore della Corte.

Tuttavia, non potendosi negare o sottovalutare la tendenza della misura italiana ad incidere negativamente sulla libera circolazione del prodotto in questione ed avendo il principio del mutuo riconoscimento assunto il ruolo di principio cardine attraverso cui tale libertà trova effettività ed attuazione, non vi sono ragioni per sostenere l’estraneità del principio rispetto al caso appena esaminato.

Come si è potuto osservare, sebbene il tentativo, da parte dell’Italia, di distinguere il cioccolato prodotto con burro di cacao da quello prodotto con grassi vegetali diversi da quest’ultimo, fosse stato condannato, dai giudici comunitari in quanto considerato lesivo della libera circolazione delle merci, a circa dieci anni di distanza lo stesso risultato è stato perseguito, dall’Italia, attraverso un diverso espediente.

Ci si riferisce al caso *Commissione c. Repubblica italiana*²⁴⁵ in cui, quest’ultima, prevedendo l’utilizzo dell’espressione “cioccolato puro” nell’etichetta di prodotti contenenti burro di cacao, è stata nuovamente condannata, dai giudici di Lussemburgo, per aver violato il diritto europeo ed, in particolare, le direttive di armonizzazione 2000/36/CE²⁴⁶ in tema di prodotti di cacao e di cioccolato destinati all’alimentazione umana ed alla

²⁴⁴ F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, pag. 147.

²⁴⁵ Sentenza 25 novembre 2010, causa C-47/09, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.* 2010, pag. I-12083.

²⁴⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2000

direttiva 2000/13/CE²⁴⁷ in materia di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari e di relativa pubblicità.

Numerose sono state le polemiche che, questa e la precedente pronuncia, hanno suscitato nel territorio italiano. In particolare, tali dibattiti erano legati agli effetti negativi che, a parere delle autorità italiane, il principio del mutuo riconoscimento avrebbe comportato sulla qualità dei prodotti facendo leva sulle contraddizioni cui ritenevano fosse incorsa la Corte di giustizia delle Comunità europee, sanzionando la normativa italiana, ma ammettendo la circolazione di “formaggio senza latte” e di “vino senza uva”.

In realtà, con tali affermazioni, le autorità nazionali hanno dimostrato di aver perso di vista la vera essenza e lo scopo del principio del mutuo riconoscimento. Infatti, le sentenze appena esaminate, così come quelle precedenti in cui la Corte ha, ripetutamente, fatto applicazione del principio *de quo*, non producono l'effetto di eliminare le differenze che sussistono tra i prodotti dei diversi Stati membri, a precluderne la valorizzazione ed a comprometterne la qualità, ma, semplicemente, ad assicurare che gli stessi possano circolare liberamente nel territorio dell'Unione al fine della realizzazione e del completamento del processo di integrazione che ha come fine ultimo la realizzazione di un grande mercato che sia unico per tutti gli Stati che ne fanno parte.

Inoltre, anche le direttive di armonizzazione nel frattempo intervenute in tale settore mirano a garantire un duplice risultato: la tutela dei consumatori, da un lato, attraverso la previsione di adeguate etichette e la libera circolazione delle merci dall'altro.

Infine, occorre segnalare come in settori quali la marmellata, le acque minerali, il latte sia stata realizzata, ad oggi, un'armonizzazione di tipo totale che lascia poco spazio all'operare del principio del mutuo riconoscimento. A tal proposito, si possono evidenziare le diverse posizioni

²⁴⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000.

esistenti al riguardo. Da un lato, infatti, vi è chi ritiene che, nonostante nel settore del cioccolato sia intervenuta un'armonizzazione totale, le questioni relative all'etichettatura dei prodotti, sembrano essere risolte dai giudici comunitari, con la stessa “*discrezionalità creativa*” con cui era stata risolta la pronuncia relativa alla denominazione del cioccolato dieci anni fa²⁴⁸.

Altri, invece, ritengono che l'omogeneità delle legislazioni, che la massima armonizzazione abbia comportato, prevalga sulla creatività²⁴⁹.

In realtà, ciò che viene in rilievo non è il rapporto tra omogeneità e creatività, bensì quello che sussiste tra armonizzazione e mutuo riconoscimento che sono tra loro in una posizione di complementarietà.

Di conseguenza, nei casi in cui le l'armonizzazione delle legislazioni nazionali risulti difficoltosa, è lì che interviene il principio del mutuo riconoscimento in quanto metodo più rapido e meno invasivo per assicurare la libera circolazione delle merci.

Attualmente, come si vedrà, solo in alcuni settori si è giunti ad un'armonizzazione totale, pertanto, al mutuo riconoscimento è riservato un vasto ambito di applicazione.

Il settore dei prodotti agro-alimentari è il settore in cui il principio del mutuo riconoscimento ha ricevuto maggiore applicazione poiché è l'ambito in cui sono emersi i problemi maggiori e gli ostacoli più cospicui alla libera circolazione delle merci, a causa delle caratteristiche intrinseche dei relativi prodotti²⁵⁰.

Tuttavia, l'obbligo del mutuo riconoscimento ha avuto fortuna anche in altri settori, quale il settore dei prodotti farmaceutici.

In particolare, in tale ambito, esso, è venuto in rilievo quale obbligo del riconoscimento reciproco dei controlli e delle analisi effettuate nel paese

²⁴⁸ F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, cit., pag. 151.

²⁴⁹ Come afferma D. PISANELLO, *Armonizzazione delle denominazioni di vendita nel settore del cioccolato. Illegittimità della disciplina nazionale sul cioccolato puro*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, pag. 286.

²⁵⁰ Come sostiene N. LUCIFERO, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione Europea. Norme tecniche, regole del mercato e tutela degli interessi*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2008, III, pag. 388.

d'origine, ferma restando la necessità di conciliare le esigenze di tutela della salute dei consumatori con l'attuazione del principio della libera circolazione delle merci²⁵¹.

Con riferimento all'applicazione che si è fatta del principio del mutuo riconoscimento nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, occorre richiamare il caso *Synthon*²⁵² relativo al mutuo riconoscimento di farmaci già registrati in un altro Stato membro.

La pronuncia che sarà esaminata nel prosieguo della trattazione presenta una peculiarità rispetto alle pronunce in precedenza esaminate poiché, in questo caso, il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni è sancito dal capo IV della direttiva 2001/83/CE²⁵³.

Nel caso di specie, la società olandese *Synthon* si era vista, più volte, rigettata la domanda di mutuo riconoscimento dell'autorizzazione ad immettere in commercio, in Regno Unito, un farmaco generico a base di *paroxetina* considerato, dalla prima, analogo ad un altro farmaco già presente nel commercio britannico (domanda che veniva presentata in conformità all'art. 28 della direttiva 2001/83/CE citata).

Il Regno Unito respingeva tale richiesta sulla base dell'argomento che il farmaco di cui si chiedeva l'immissione in commercio, presentando differenti Sali, non si potesse considerare simile a quello in commercio.

La società olandese, di fronte ai reiterati respingimenti da parte del Regno Unito, adiva la *High Court of Justice (giudice di prima istanza)*, la quale rimetteva alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità di tale provvedimento con l'art. 28 della suddetta direttiva.

²⁵¹ F. MASSIMINO, *L'orientamento della Corte di giustizia in materia di procedura di mutuo riconoscimento per farmaci generici e la responsabilità dello Stati membro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, pag. 362.

²⁵² Sentenza del 16 ottobre 2008, causa C-452/06, *Synthon BV c. Licensing Authority of the Department of Health*, in *Racc.* 2008, pag. I-07681.

²⁵³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, in *G.U.C.E.* L 311 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative ai medicinali per uso umano.

Di fronte a tale questione, la Corte si pronunciava nel senso dell'obbligo, in capo alle autorità dello Stato membro di destinazione di concedere l'autorizzazione all'immissione in commercio (a.i.c.), poiché tale obbligo poteva essere derogato solo nel caso di esigenze di tutela della sicurezza e della salute dei consumatori che, in tal caso, risultavano non sussistenti.

Si deve sottolineare come la Corte ha inteso ridimensionare il ruolo dell'autorità incaricata a tali autorizzazione, nonché ridurre al minimo la discrezionalità della stessa nell'ambito delle procedure di reciproco riconoscimento.

Tale decisione, inoltre, si fonda sulla necessità di assicurare l'applicabilità del principio del mutuo riconoscimento nel contesto della libera circolazione dei medicinali, la cui portata sarebbe stata altrimenti vanificata da un simile atteggiamento dello Stato *de quo*²⁵⁴.

Attraverso la pronuncia appena esaminata, si può osservare come il principio del mutuo riconoscimento venga in rilievo sotto un diverso profilo da quelli fino ad ora esaminati che è quello della reciprocità dei controlli tra i diversi Stati membri che contribuisce a completare e perfezionare la tecnica di eliminazione delle barriere alla libera circolazione delle merci, che sarebbe ostacolata laddove il mutuo riconoscimento non fosse esteso anche in tal senso²⁵⁵.

Più di recente, la Corte di Giustizia si è occupata di misure nazionali che, seppur autorizzino la vendita di un prodotto, ne inibiscono il suo utilizzo.

Tali misure, per le loro caratteristiche sono, talvolta, idonee ad incidere sulla libera circolazione delle merci poiché, vietandone l'utilizzo, è facile immaginare l'effetto che le stesse producono sulla sua vendita.

Si tratta di una applicazione del principio del mutuo riconoscimento ad ipotesi del tutto nuove rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte,

²⁵⁴ F. MASSIMINO, *L'orientamento della Corte di giustizia in materia di procedura di mutuo riconoscimento per farmaci generici e la responsabilità dello Stato membro*, cit., pag. 364.

²⁵⁵ Sul reciproco riconoscimento dei controlli vedi *supra* pp. 38 ss.

che, ancora, non aveva esteso la nozione di restrizioni quantitative alle modalità di particolari usi delle merci.

Tuttavia, la dichiarazione di illegittimità di tali misure da parte della Corte, è subordinata, come del resto negli altri casi, alla valutazione della non sussistenza di esigenze imperative atte a giustificare le misure che limitano l'uso di un prodotto.

A tal proposito, occorre richiamare due casi, i casi *Commissione c. Portogallo*²⁵⁶ e *Commissione c. Italia*²⁵⁷ in cui la Corte perviene ad opposte conclusioni.

Il primo caso ha ad oggetto la violazione degli art. 34 TFUE da parte del Portogallo per aver vietato l'uso di pellicole colorate ai vetri degli autoveicoli che trasportano persone o merci. La Commissione sosteneva che la normativa portoghese fosse idonea ad inibire la vendita di tali pellicole e, poiché il Portogallo non era riuscito a dimostrare che tali misure fossero necessarie per la sicurezza stradale, la stessa sosteneva la violazione del Trattato. La Repubblica portoghese, dal canto suo, affermava che tali misure fossero necessarie a consentire, alle autorità competenti, di fare gli accertamenti circa il rispetto delle norme stradali senza necessità di fermare gli autoveicoli.

La Corte, dunque, richiamando la costante giurisprudenza in materia, si pronuncia nel senso della illegittimità della suddetta normativa sulla base del fatto che i commercianti di tali prodotti, o i soggetti privati, sapendo che l'uso fosse vietato, non li avrebbero acquistati. Di conseguenza, la misura in questione è stata dichiarata contraria all'art. 34 del Trattato poiché sproporzionata rispetto al fine perseguito e non giustificata da esigenze imperative.

²⁵⁶ Sentenza del 10 aprile 2008, causa C-265/06, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica portoghese*, in *Racc.* 2008, pag. I-2245 ss.

²⁵⁷ Sentenza del 10 febbraio 2009, causa C-110/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in *Racc.* 2009, pag. I-00519 ss.

Viceversa, nel caso *Commissione c. Italia* riguardante la compatibilità con le norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci della normativa italiana che vietava il traino di rimorchi ai motocicli, i giudici di Lussemburgo sanciscono la legittimità della normativa in quanto idonea a tutelare esigenze imperative attinenti la sicurezza stradale.

La Corte, in tal caso, procede allo stesso ragionamento seguito dall'Avvocato Generale Bot che, nelle sue conclusioni²⁵⁸, prevedeva che tale normativa non dovesse essere valutata alla luce della giurisprudenza *Keck e Mithouard* relativa alle modalità di vendita dei prodotti, ma considera applicabile la giurisprudenza *Cassis*, poiché riguardando l'utilizzo di un prodotto, le previsioni italiane non potessero esulare dall'ambito di applicazione dell'art. 34 TFUE. Infatti, tale misura era idonea ad incidere sulla libera circolazione delle merci poiché, analogamente al caso precedente, i consumatori non potendo usare il rimorchio non procedevano al suo acquisto. Tuttavia, discostandosi dalle conclusioni dell'Avvocato, la Corte perviene a dichiarare che tale normativa fosse idonea a tutelare la sicurezza stradale e dunque dovesse considerarsi pienamente legittima.

I casi appena esaminati mostrano come il principio secondo cui uno Stato membro non può vietare l'ingresso e la commercializzazione, sul proprio territorio, di un bene legalmente prodotto e commercializzato in un altro Stato membro, trovi applicazione anche nei casi in cui l'ostacolo al commercio deriva dal divieto di utilizzare un prodotto e non la sua vendita. Tale circostanza, essendo risultata di intralcio agli scambi di merci tra gli Stati membri, è stata considerata rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 34. Tuttavia, occorre sottolineare una peculiarità del secondo caso. Infatti, la Corte giungendo a dichiarare la legittimità della normativa italiana fondando tale decisione sulla sussistenza di esigenze imperative, non ha proceduto al consueto test di proporzionalità – il test *Cassis*- cui

²⁵⁸ Conclusioni presentate l'8 luglio del 2008.

solitamente ricorre per valutare la prevalenza di una esigenza imperativa rispetto ad una restrizione agli scambi²⁵⁹.

2. Dal mutuo riconoscimento alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari.

“Il principio del mutuo riconoscimento, pur rivolto in modo indistinto a tutti i prodotti, si è dimostrato di difficile applicazione nel momento in cui si è scontrato con la necessità di una tutela delle caratteristiche qualitative e/o della tipicità dei prodotti agro-alimentari²⁶⁰”.

Tale affermazione, che proviene da parte della dottrina, fa da premessa a quello che sarà l’oggetto del presente paragrafo.

Infatti, ai fini di una completa valutazione degli effetti che il principio del mutuo riconoscimento ha comportato sulla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, occorre analizzare il rapporto che intercorre tra il principio in questione e la tutela e la valorizzazione delle caratteristiche di talune tipologie di prodotti alla luce della maggiore attenzione che, più di recente, è stata rivolta alla salvaguardia della diversità dei prodotti dei singoli Stati membri.

In particolare, è interessante esaminare il nuovo orientamento dei giudici comunitari –anche in seguito all’emanazione del regolamento 2082/92/CEE²⁶¹- che si sono mostrati sempre più inclini ad emettere decisioni caratterizzate da un corretto bilanciamento tra le esigenze di tutela

²⁵⁹ M. MELLONI, *Sicurezza stradale e il divieto assoluto d’importazione di rimorchi per motoveicoli: la Corte di Giustizia assolve lo Stato italiano nella recente sentenza sui “quad”*, in *Il Diritto del Commercio Internazionale*, 2009, pag. 165.

²⁶⁰ N. LUCIFERO, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell’Unione Europea*, cit., pag. 398.

²⁶¹ Regolamento CEE n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio del 1992, in *G.U.C.E.* n. L 208 del 26 luglio del 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari, modificato dal Regolamento CE 692/2003 del Consiglio dell’8 aprile 2003, in *G.U.-U.E.* n. L 99 del 17 aprile 2003.

della libera circolazione delle merci e quelle di tutela delle denominazioni d'origine dei prodotti.

In passato, infatti, era minima l'attenzione che la Comunità europea rivolgeva alla tutela della qualità dei prodotti, col rischio che il principio del mutuo riconoscimento venisse considerato in termini negativi, dai produttori locali, come strumento atto a favorire una standardizzazione dei prodotti che circolavano all'interno della Comunità Europea, piuttosto che in qualità di principio che garantisce l'attuazione della libera circolazione delle merci come esso è stato inteso dalla Corte di Giustizia al momento della sua elaborazione.

Le pronunce che seguono dimostrano come, nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, si sia consolidato un orientamento caratterizzato da un *favor* alle differenze e caratteristiche delle singole produzioni nazionali, che in passato venivano viste quali ostacoli alla libera circolazione delle merci.

È rilevante, a questo punto, osservare come tale “nuova giurisprudenza” non vada a scapito dell'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, che non viene messo da parte di fronte alla tutela della tipicità dei prodotti, tutt'altro. Il principio *de quo* contribuisce in maniera rilevante a tale tutela; infatti, nelle pronunce che saranno a breve esaminate, viene in rilievo sotto una nuova veste giuridica. Non si assiste più ad una meccanica applicazione del principio del mutuo riconoscimento ai prodotti che circolano nell'Unione, ma si procederà ad un'applicazione attenta alle valorizzazioni di questi ultimi²⁶².

²⁶² *Ibidem*, pag. 53.

2.1 Il rapporto tra mutuo riconoscimento e tutela della qualità dei prodotti nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia. I casi “Prosciutto di Parma” e “Grana Padano”.

Alla luce delle considerazioni che precedono occorre richiamare le recenti pronunce della Corte di Giustizia in cui emerge la nuova tendenza a dichiarare la legittimità di misure volte a tutelare la qualità dei prodotti agro-alimentari.

Vengono in rilievo, a tal proposito, due casi che hanno suscitato accesi dibattiti in dottrina: si tratta dei casi “Grana Padano²⁶³” e “Prosciutto di Parma²⁶⁴”.

In tali casi, il giudice europeo ha operato un bilanciamento tra le regole che stanno alla base della realizzazione del mercato interno, tra cui il principio del mutuo riconoscimento e la necessità di tutela dell’origine di certi tipi di prodotti alimentari -contrassegnati dal marchio DOP-..

Nelle pronunce che vengono in rilievo, ha assunto particolare rilevanza la modifica apportata all’art. 4 del regolamento CEE 2081/92, dal regolamento CE 692/2003, che ha permesso alla Corte di avere ulteriori argomenti sulla base dei quali decidere i casi che le sono stati prospettati. Il regolamento CEE 2081/92 è “*relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari*” ovvero di prodotti provenienti da zone geografiche determinate in cui avviene la loro produzione o trasformazione; lo stesso prevede la registrazione come DOP e IGP di prodotti che presentano caratteristiche strettamente collegate alla regione di provenienza.

Il primo caso ha ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di Giustizia circa la compatibilità con il Trattato (in particolare con l’art. 29 TCE che sancisce il divieto di restrizioni quantitative

²⁶³ Sentenza del 20 maggio 2003, causa C-469/00, *Ravil*, in *Racc.* 2003, pag. I-05053.

²⁶⁴ Sentenza del 20 maggio 2003, causa C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita*, in *Racc.* 2003, pag. I-05121.

all'esportazione) del divieto, imposto alla società francese *Ravil SARL*, di continuare la commercializzazione, col nome di "*Grana Padano rapé frais*", di formaggio "Grana Padano" che veniva ivi grattugiato e confezionato, in violazione di una Convenzione franco-italiana e del Decreto del 4 novembre 1991, entrato in vigore nel 1992, che subordinavano l'uso della denominazione "Grana Padano" alla condizione che quest'ultimo fosse grattugiato e confezionato nella zona di produzione. Nel secondo caso, invece, la Corte di Giustizia era stata adita, in via pregiudiziale, per pronunciarsi sulla compatibilità col Trattato della richiesta da parte del Consorzio del Prosciutto di Parma, che fossero interrotte le attività di confezionamento di "Prosciutto di Parma" da parte di due società britanniche, poiché ritenute incompatibili con i regolamenti vigenti per tale prodotto.

In entrambi i casi, la Corte si pronunciò nel senso di dichiarare la legittimità e, dunque, la compatibilità con il diritto comunitario, dei divieti di grattugiare il Grana Padano e di affettare il Prosciutto di Parma al di fuori delle rispettive zone di produzione che, a parere dell'Avvocato generale Alber²⁶⁵ costituivano delle misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'esportazione, vietata dall'art. 35 TFUE.

Sono molteplici i motivi che hanno allontanato la decisione della Corte dalle posizioni dell'avvocato generale. Infatti, la tesi sostenuta da quest'ultimo, della prevalenza della libera circolazione delle merci, poteva avere rilevanza, come afferma autorevole dottrina²⁶⁶, se non si trattasse di prodotti DOP ai quali si applica il regolamento relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti alimentari che è obbligatorio in tutti i suoi elementi; gli obblighi di

²⁶⁵ Conclusioni presentate il 25 aprile del 2002.

²⁶⁶ F. CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 2003, pag. 105.

grattugia e di confezionamento dei due prodotti nelle rispettive zone di produzione erano pienamente conformi a quest'ultimo.

La Corte, nel dichiarare la legittimità di tali obblighi, ha proceduto, prima di tutto, a sottoporre gli stessi al “test *Cassis*” che ha avuto quale risultato quello di consentire, ai giudici comunitari, di considerare le misure in questione idonee a rispondere ad esigenze imperative quali, in tal caso, quelle di garantire la preservazione della denominazione d'origine atta a tutelare l'autenticità del prodotto. Infatti, il fatto di sottoporre le operazioni in questione al controllo di professionisti rappresenta un importante requisito a garanzia della qualità del prodotto stesso, che potrebbe essere compromessa se tali procedure fossero espletate da altri soggetti²⁶⁷.

Il “test *Cassis*” ha, dunque, consentito alla Corte di dichiarare le misure in esame, proporzionate e necessarie rispetto allo scopo perseguito.

Ancora una volta, occorre sottolineare il ruolo che la sentenza *Cassis* svolge nell'ambito della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia che, seppur, in tal caso, non applichi il principio del mutuo riconoscimento utilizza la pronuncia da cui lo stesso ha avuto origine, quale parametro di riferimento per valutare la compatibilità delle misure controverse, con il Trattato.

Le argomentazioni fino ad ora esaminate hanno consentito, a parte della dottrina, di criticare aspramente le posizioni dell'Avvocato generale Alber che, sostenendo che le suddette misure si dovessero considerare come misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione, riteneva di agevolare i produttori italiani per gli effetti positivi che sarebbero derivati sulle vendite dal fatto che i consumatori potessero fruire in maniera più agevole dei prodotti già confezionati o grattugiati.

In realtà, poiché le operazioni in questione sono idonee ad incidere sulla qualità dei prodotti, il fatto di consentirle in Stati diversi da quello della

²⁶⁷ F. MACRÌ, *Tutela dei prodotti agricoli e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, pag. 860.

produzione, avrebbe potuto incidere in maniera negativa sulle vendite in virtù della diminuzione di qualità che ne sarebbe derivata.²⁶⁸

Altro motivo utilizzato dalla dottrina per contestare le conclusioni dell'Avvocato generale, si fonda sul fatto che, le misure controverse non comportano un ostacolo alla libera circolazione delle merci, ma, soltanto, una limitazione dell'uso della DOP ed, anzi, il quadro normativo previsto dal regolamento 2081/92 è considerato idoneo a favorire la circolazione dei prodotti contrassegnati dal marchio DOP che potrebbero, altrimenti, essere esclusi dal mercato²⁶⁹.

L'orientamento appena evidenziato è pienamente condivisibile e fornisce un argomento per affermare come il principio del mutuo riconoscimento "uscito dalla porta, rientri dalla finestra". Infatti, sebbene lo stesso non trovi diretta attuazione ai casi in esame, la decisione della Corte è volta a favorire la circolazione dei prodotti DOP nel territorio dell'Unione e dunque ad assicurare la realizzazione delle libertà previste dal Trattato; dunque, poiché il principio del mutuo riconoscimento svolge il ruolo di assicurare la libera circolazione delle merci, in presenza di divergenze delle legislazioni degli Stati membri, non si può dire che lo stesso sia stato in tali casi effettivamente derogato.

Anche un altro orientamento dottrinale si fonda sulla circostanza che la nuova strada intrapresa dalla Corte di Giustizia è diretta ad agevolare la libera circolazione di prodotti *"senza che essa debba di volta in volta sacrificare le loro peculiarità a causa delle diversità tra le discipline nazionali, e dunque, vedere ridimensionata la identità qualitativa degli stessi"*²⁷⁰.

²⁶⁸ F. CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, cit., pag. 109.

²⁶⁹ Come sostiene S. VENTURA, *Protezione delle denominazioni d'origine e libera circolazione dei prodotti alimentari*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2003, pag. 337.

²⁷⁰ A. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità Europea*, cit., pag. 52.

Un'ulteriore precisazione merita di essere fatta. Occorre ricordare, infatti, che tali pronunce non rappresentano un'assoluta novità nel contesto della tutela delle denominazioni dei prodotti, ma, come afferma parte della dottrina²⁷¹, già esistevano argomenti che consentivano ai giudici comunitari di decidere le cause precedentemente esaminate nel senso della legittimità dei divieti di svolgere operazioni quali la grattugia del Grana Padano ed il confezionamento del Prosciutto di Parma.

In realtà, già negli anni '80 la Corte aveva dato luogo ad un'inversione di tendenza rispetto alle precedenti pronunce relative alle denominazioni "pasta"²⁷², "aceto"²⁷³, "birra"²⁷⁴.

Infatti, nel caso *Smanor*²⁷⁵, i giudici comunitari pervennero ad affermare che il principio del mutuo riconoscimento potesse essere derogato attraverso il divieto di commercializzare un prodotto con una determinata denominazione, in questo caso yogurt, che si discostasse notevolmente dai prodotti con tale denominazione che non presenti le caratteristiche tradizionalmente proprie dello yogurt.

Sotto tale profilo, appare rilevante esaminare il caso *Rioja*²⁷⁶. Prima di procedere all'esame di tale caso occorre sottolineare la pronuncia resa dalla Corte di Giustizia nel caso *Delhaize et le Lion*²⁷⁷, in cui, di fronte al rifiuto da parte delle autorità spagnole della omonima regione di consegnare del vino sfuso ad un acquirente belga, la Corte dichiarava l'incompatibilità dell'obbligo di imbottigliamento del vino nelle zone di produzione con l'art. 29 del Trattato CE. La Spagna, infatti, in tale caso non era riuscita a provare che tale previsione fosse indispensabile per garantire la qualità del vino. Tuttavia, qualche anno più tardi, nel caso *Rioja* la Corte emette una

²⁷¹ F. CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, cit., pag. 105.

²⁷² Sentenza 14 luglio 1988, causa C-407/85 cit.

²⁷³ Sentenza 26 giugno 1980, causa 788/79, cit.

²⁷⁴ Sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, cit.

²⁷⁵ Sentenza del 14 luglio 1988, causa 298/87, *Smanor*, in *Racc.* 1989, pag. 4489.

²⁷⁶ Sentenza del 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Rioja*, in *Racc.* 2000, pag. I-3123.

²⁷⁷ Sentenza del 9 giugno 1992, causa C-47/90, *Delhaize et le Lion*, in *Racc.* 1992, pag. I-3669.

sentenza “complementare” alla precedente²⁷⁸ affermando, invece, la legittimità della misura controversa alla luce dei nuovi elementi prospettati dal Governo spagnolo, nonché dalla Commissione e dagli altri paesi –tra cui l’Italia- che prevedevano analoghe misure a garanzia dei vini locali.

Tale pronuncia si inserisce nel contesto di una politica atta a valorizzare la qualità dei prodotti e tutelare le denominazioni d’origine e, a parer di qualcuno²⁷⁹, in tale pronuncia si può rinvenire una risposta alle preoccupazioni di quanti temevano che il principio del mutuo riconoscimento danneggiasse la qualità dei prodotti a favore di quelli meno pregiati.

L’analisi delle pronunce in questione, mira a dimostrare come le preoccupazioni che molte industrie hanno espresso circa le conseguenze negative che il principio del mutuo riconoscimento avrebbe comportato, si sono dimostrate infondate²⁸⁰.

Infatti, sebbene sia rilevante l’impatto che la pronuncia *Cassis* ha prodotto nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, l’uso e l’applicazione che i giudici europei hanno fatto dello stesso non è spropositata e inopportuna, o frutto di un’eccessiva “discrezionalità creativa” –come taluni sostengono²⁸¹-, ma essi hanno operato un opportuno bilanciamento tra le regole della libera circolazione delle merci e la tutela della qualità dei prodotti.

L’applicazione del principio del mutuo riconoscimento, dunque, non pregiudica la tutela della qualità dei prodotti, che viene ugualmente garantita attraverso i regolamenti europei; si tratta, dunque, di due concetti –mutuo riconoscimento e tutela della qualità- non antitetici, ma in grado di

²⁷⁸ Come sostiene D. BIANCHI, *In vitro veritas, ovvero, dell’imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2001, I, parte 2 pag. 25.

²⁷⁹ *Ibidem*, pag. 27.

²⁸⁰ Vedi *supra* pp. 30 ss..

²⁸¹ F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, cit., pag. 151.

coesistere in quanto miranti entrambi allo stesso risultato: quello di incentivare le vendite e non di frenarle²⁸².

Ora più che in passato, la maggiore attenzione che viene rivolta alla qualità ed alla diversità dei prodotti tipici delle singole regioni geografiche, può rivelarsi solo che vantaggiosa per la diffusione e la circolazione di prodotti caratteristici dei diversi Stati consentendo la loro esportazione e dunque realizzando la libertà prevista dal Trattato cui il mutuo riconoscimento è preordinato.

3. L'applicazione pratica del principio del mutuo riconoscimento. I problemi connessi alla sua attuazione e i vantaggi che da esso derivano.

Dopo aver osservato come il principio del mutuo riconoscimento abbia assicurato la circolazione dei prodotti all'interno dell'Unione Europea, senza pregiudicare, al tempo stesso, gli interessi considerati meritevoli di tutela ed aver analizzato l'impatto che lo stesso ha svolto nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, occorre procedere all'esposizione di quelle che sono le difficoltà e i vantaggi che derivano dall'applicazione di tale principio.

La tecnica del mutuo riconoscimento ha comportato una sorta di esportazione delle regole giuridiche dello Stato membro in cui le merci vengono prodotte. Esse, infatti, seguono il bene giungendo ad operare nel paese destinatario²⁸³.

²⁸² F. CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, cit., pag. 109.

²⁸³ N. LUCIFERO, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione Europea*, cit., pag. 388.

Tuttavia, sono molteplici i problemi che il principio *de quo* incontra nella sua attuazione²⁸⁴.

In molti casi accade che le imprese o le autorità nazionali non siano a conoscenza dell'esistenza di tale strumento di rimozione degli ostacoli, ritenendo che le norme nazionali siano le uniche applicabili alle diverse fattispecie che si vengono a configurare.

La scarsa conoscenza è dovuta al fatto che non vi è alcuna norma del Trattato che contiene un'esplicita previsione di quest'ultimo in virtù della sua origine giurisprudenziale; di conseguenza, un'impresa che vede rifiutata, da uno Stato membro, la commercializzazione del bene che essa produce poiché ritenuto non conforme alle regole tecniche previste in tale Stato, non essendo a conoscenza di tale principio, rimane inerme con la conseguenza l'ostacolo al commercio permane.

Un ulteriore limite alla libera circolazione delle merci deriva dalla incertezza giuridica circa le modalità di funzionamento.

In virtù di tale incertezza, molte imprese, di fronte al rischio che i propri prodotti non possano aver accesso ai mercati degli altri Stati membri, preferiscono astenersi dall'esportarlo, ovvero intraprendere procedure atte ad adattare il bene alle norme tecniche dello Stato di destinazione; ciò contribuisce senza dubbio a rendere più complessa la diffusione dei prodotti a scapito soprattutto delle piccole e medie imprese che, di fronte ai costi che derivano dall'immissione del bene sul mercato di un altro Stato membro, preferiscono limitarsi alla diffusione nazionale dei propri prodotti²⁸⁵.

Accanto ai problemi appena evidenziati, occorre evidenziare i vantaggi che sono derivati dall'attuazione del principio del mutuo riconoscimento.

²⁸⁴ Tali problemi sono esposti nel Documento di accompagnamento della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2007 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE.

²⁸⁵ Come rivela uno studio del comportamento delle piccole e medie imprese (PMI) da cui è risultato che i costi di penetrazione sul mercato di un altro Stato membro sono circa doppi rispetto a quelli delle grandi imprese.

Infatti, la Commissione, nella sua proposta di regolamento del 14 febbraio 2007, ha proceduto ad una valutazione approssimativa dell'impatto che il principio del mutuo riconoscimento avrebbe nei settori non armonizzati delle merci con un possibile aumento del PIL dell'Unione europea pari all'1,8 %²⁸⁶.

Tralasciando tali stime numeriche, di cui non risulta opportuna l'analisi in tale sede, occorre evidenziare l'accelerazione impressa, e che può aumentare in futuro, alla realizzazione del mercato interno dal principio del mutuo riconoscimento; tale principio è risultato lo strumento più efficace all'eliminazione degli ostacoli frapposti dagli Stati membri idonei ad allontanare l'obiettivo della realizzazione del mercato interno intrapresa dalla Comunità Europea.

Il principio ha, inoltre, contribuito a frenare l'eccesso di regolamentazioni statali. Infatti, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali è risultata di difficile applicazione in virtù delle notevoli divergenze a livello legislativo esistenti tra gli Stati membri. Una realizzazione del mercato interno fondata esclusivamente su strumenti di armonizzazione avrebbe condotto ad un'eccessiva elaborazione di direttive e regolamenti che avrebbe appesantito notevolmente il lavoro delle istituzioni europee con dubbi risultati sull'effettività della libertà di circolazione dei prodotti.

Il principio del mutuo riconoscimento, intervenendo dove gli strumenti di armonizzazione erano assenti, ha permesso di assicurare la libera circolazione delle merci e una sempre maggiore interazione degli Stati membri che ha avuto delle conseguenze in più direzioni. Dal punto di vista legislativo, l'operare di tale principio ha permesso agli Stati di rivolgere l'attenzione verso gli obiettivi essenziali, accettando, molto spesso, di seguire standard comuni, rivedendo dunque le proprie legislazioni; dal

²⁸⁶ Documento di accompagnamento della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE. Sintesi della valutazione dell'impatto. COM(2007) 36 definitivo. SEC(2007) 112.

punto di vita culturale, si possono evidenziare le importanti conseguenze del mutuo riconoscimento anche dal punto di vista culturale poiché gli Stati si dimostrano sempre più aperti alla conoscenza delle tradizioni altrui e ad un “reciproco riconoscimento” delle rispettive tradizioni e peculiarità. Ancora maggiori sarebbero tali vantaggi se si giungesse ad una completa attuazione di tale principio.

Quanto alle proposte avanzate dalla Commissione al fine di eliminare i problemi che ostacolano una piena applicazione di tale principio, quella maggiormente efficace e idonea ad apportare vantaggi alle imprese e ai rischi che frenano l’esportazione dei prodotti negli altri Stati membri appare quella relativa all’adozione di una proposta legislativa che sancisca in maniera definitiva il mutuo riconoscimento all’interno dei settori non armonizzati accompagnata dalla creazione di un sito web che indica l’elenco dei prodotti soggetti all’applicazione del reciproco riconoscimento²⁸⁷.

Tale opzione, tuttavia, non esclude il ricorso al metodo del ravvicinamento delle legislazioni nazionali quale strumento di eliminazione degli ostacoli, ma prevede un’applicazione congiunta dei due metodi quale soluzione più congrua ad assicurare l’effettiva attuazione della libera circolazione delle merci; infatti, né il principio del mutuo riconoscimento, né il ravvicinamento delle legislazioni nazionali sarebbero, singolarmente, in grado di superare le notevoli divergenze che, ancora oggi, sussistono tra le legislazioni degli Stati membri.

²⁸⁷ *Ibidem.*

CONCLUSIONI

La libera circolazione delle merci rappresenta un settore di particolare rilevanza nel processo di integrazione europea e costituisce quello che ha maggiormente contribuito alla realizzazione del mercato interno²⁸⁸.

La creazione del mercato interno in cui viene assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali è stata da sempre considerata uno dei più importanti traguardi raggiunti dall'Unione europea in quanto contribuisce alla prosperità attuale e futura dell'Unione²⁸⁹.

Tale obiettivo è stato, fin dal principio, percepito come una tappa decisiva del processo di integrazione tanto che, sin dai primi anni '90, autorevole dottrina lo definiva “*un disegno ambizioso e foriero di progresso*”²⁹⁰.

Nel contesto del processo di integrazione europea caratterizzato da una notevole gradualità, un ruolo preponderante è svolto dall'attività interpretativa della Corte di Giustizia europea che, affiancandosi al lavoro della Commissione europea, ha contribuito -e contribuisce tuttora- in maniera determinante ad assicurare l'effettività della libertà degli scambi commerciali tra gli Stati membri²⁹¹.

La disciplina giuridica in tema di libera circolazione delle merci è, attualmente, prevista dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tuttavia, ciò che preme in questa sede evidenziare è il fondamentale ruolo svolto dal principio del mutuo riconoscimento affermato, per la prima volta, dalla Corte di Giustizia nella celebre sentenza *Cassis de Dijon*²⁹².

²⁸⁸ La libera circolazione delle merci- Guida all'applicazione delle disposizioni del Trattato che regolano la libera circolazione delle merci, Commissione europea.

²⁸⁹ Comunicazione della Commissione, Il mercato interno delle merci: un pilastro della concorrenzialità dell'Europa, COM (2007)35 definitivo.

²⁹⁰ A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo- Norme e funzionamento*, Torino, 1990, pag. 1.

²⁹¹ G.TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, pag. 394.

²⁹² Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein*, in *Racc.* 1979, pag. 649 ss.

Attraverso il presente lavoro è stato perseguito l'obiettivo di dimostrare come tale principio abbia rappresentato uno strumento giuridico di eccezionale rilevanza per il superamento degli ostacoli presenti tra gli Stati membri e come lo stesso abbia dato concretezza alle disposizioni previste dal Trattato in tema di libera circolazione delle merci.

Le norme del Trattato che sanciscono il divieto di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente previste dagli artt. 34 e 35 TFUE (*ex* artt. 28 e 29 TCE), infatti, potevano essere facilmente eluse dagli Stati membri attraverso legislazioni nazionali che prevedevano specifiche caratteristiche cui determinati prodotti dovevano attenersi per essere ammessi nello Stato di destinazione. Tali normative arrecavano danni notevoli alle imprese europee che si trovavano spesso costrette ad adeguare le proprie produzioni alle normative dei diversi Stati membri e ciò costituiva, senza dubbio, un notevole intralcio agli scambi commerciali.

Il principio del mutuo riconoscimento, sancendo il divieto per gli Stati membri di limitare l'ingresso nel proprio territorio di un bene legalmente fabbricato e commercializzato in un altro Stato dell'Unione, ha costituito un rimedio particolarmente efficace per ovviare a tali limitazioni.

Tale principio sebbene affermato, per la prima volta, in riferimento ad una normativa nazionale concernente la composizione dei prodotti, in particolare quella dell'omonimo liquore *Cassis*, è stato successivamente applicato anche alle normative relative alla denominazione dei prodotti, forma, caratteristiche tecniche.

Come si ha avuto modo di osservare nel corso della trattazione, ognuna delle pronunce in cui si è fatta applicazione dello stesso ha contribuito in maniera determinante a chiarirne la portata e le caratteristiche, nonché a sottolineare la rilevanza di ulteriori principi che costituiscono parte integrante del mutuo riconoscimento.

Primo tra tutti è il principio della reciproca fiducia che deve intercorrere tra gli Stati membri al fine di rendere più agevole il riconoscimento dei

prodotti che circolano all'interno dell'Unione europea. Tale aspetto è emerso nelle pronunce relative al reciproco riconoscimento dei controlli e delle analisi eseguite nello Stato membro d'origine. In tal senso il mutuo riconoscimento ha contribuito ad eliminare gli ostacoli alla circolazione delle merci derivanti dalla duplicazione dei controlli.

Un altro principio su cui si fonda il mutuo riconoscimento è quello dell'equivalenza delle garanzie offerte dagli Stati membri che viene in rilievo nei casi *Fietje*²⁹³ e *Robertson*²⁹⁴ esaminati e commentati nella prima parte del presente lavoro.

In tali pronunce, il principio del mutuo riconoscimento ha trovato applicazione alle normative nazionali relative all'etichettatura ed alle caratteristiche tecniche dei prodotti sulla base della equivalenza delle garanzie fornite dai diversi Stati membri.

Gli aspetti appena enunciati hanno consentito di pervenire ad una più compiuta elaborazione del mutuo riconoscimento.

Nel presente lavoro, infatti, si è proceduto ad un *excursus* dei casi giurisprudenziali, in cui i giudici europei hanno applicato il meccanismo dagli stessi affermato al fine di rimuovere ostacoli di qualsivoglia natura alla circolazione delle merci, ma anche, come è stato osservato, alla circolazione dei servizi e delle persone.

Si è tentato di dimostrare anche come l'applicazione del principio in questione, tuttavia, non sia scevra di limitazioni. Infatti, si è proceduto all'analisi delle eccezioni previste dal Trattato (art. 36 TFUE) al divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente nonché all'esame delle esigenze imperative elaborate dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Cassis*.

Tali prescrizioni, espresse e non, consentono agli Stati membri di invocare uno dei motivi di deroga ivi previsti al fine di giustificare normative

²⁹³ Sent. 16 Dicembre 1980, causa 27/80, *Fietje*, in *Racc.* 1980, pag. 3839

²⁹⁴ Sent. 22 Giugno 1982, causa 220/81, *Robertson*, in *Racc.*, 1982, pag. 02349 ss.

restrittive degli scambi commerciali sulla base della necessità di tutelare interessi generali, ovvero volti a perseguire obiettivi di carattere collettivo e idonei a rispettare i principi di proporzionalità e necessità²⁹⁵.

Nei casi in cui la Corte ritiene una normativa nazionale legittima poiché giustificata da una delle deroghe previste dal Trattato o sancite in via giurisprudenziale, l'operatività del principio del mutuo riconoscimento subisce importanti limitazioni in virtù della supremazia della tutela di diritti fondamentali.

Un ulteriore argomento a sostegno del successo che tale principio ha riscosso all'interno dell'ordinamento europeo è fornito dal fatto che lo stesso, a differenza dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali - esaminata approfonditamente nel corso della trattazione-, presenta delle caratteristiche che permettono una più rapida eliminazione delle barriere tecniche. Tale strumento, infatti, a differenza dell'armonizzazione non interviene sulla struttura delle normative statali essendo quindi meno invasivo e di più agevole applicazione. Tuttavia, non si può negare come, ad oggi, sia necessaria un'applicazione congiunta dei due strumenti poiché il livello di integrazione raggiunto, seppur elevato, non è tale da permettere la sola operatività del principio del mutuo riconoscimento, com'è, invece, auspicabile.

Ai fini del presente lavoro, è stato ritenuto necessario evidenziare la crescente attenzione che sempre più si sta rivolgendo a tale principio. In particolare, si è inteso esaminare come il principio del mutuo riconoscimento sia stato applicato nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dimostrando di essere idoneo a far fronte alle nuove esigenze e a rimuovere gli ostacoli che tuttora gli Stati membri interpongono alla liberalizzazione del mercato.

²⁹⁵ D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale (Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea)*, Milano, 2010, pag. 546.

Particolare attenzione è stata prestata alle problematiche che l'applicazione del principio ha sollevato nell'ambito della tutela delle produzioni tipiche, le quali sono state motivatamente respinte attraverso la dimostrazione che lo stesso non costituisce un fattore di rischio per la qualità dei prodotti bensì un'ulteriore garanzia di tale tutela assicurando la valorizzazione degli stessi e la loro circolazione in tutto il territorio europeo che rappresenta un elemento a vantaggio dell'economia di ogni Stato membro²⁹⁶.

Inoltre, è sempre maggiore l'importanza che le istituzioni europee stanno attribuendo al principio del mutuo riconoscimento.

Infatti, di recente la Commissione europea ha emanato una Comunicazione interpretativa²⁹⁷ volta ad agevolare l'accesso dei prodotti ai mercati degli altri Stati membri. In particolare, tale comunicazione è atta a fare in modo che gli operatori economici possano trarre un vantaggio dalla libera circolazione delle merci, spiegando come lo Stato membro di destinazione debba consentire l'accesso nel proprio mercato di un prodotto che sia stato legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro.

Inoltre, nella citata Comunicazione viene evidenziato come il principio del mutuo riconoscimento non venga sempre applicato in maniera automatica, bensì subordinato alla valutazione –da parte dello Stato membro di destinazione- dell'equivalenza delle garanzie fornite dalle diverse legislazioni nazionali.

Infine, la stessa fornisce dei suggerimenti agli Stati membri al fine di assicurare l'attuazione di tale strumento, quali l'adozione di clausole di reciproco riconoscimento e fornire garanzie di trasparenza.

Da quanto appena osservato, si può ritenere che in virtù del lungo tragitto che, il principio in questione, ha percorso attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia, e, ancor di più, alla luce dei vantaggi e dei risultati che lo

²⁹⁶ A. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1992, pag. 53.

²⁹⁷ Comunicazione interpretativa della Commissione — Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento (GU C 265, 4.11.2003, pag. 2).

stesso ha comportato, e potrebbe continuare a realizzare in futuro, sia arrivato il momento di procedere ad una affermazione dello stesso a carattere normativo e non più, soltanto, giurisprudenziale.

L'applicazione caso per caso che se ne continua a fare non risulta più la strada percorribile per rendere onore ed assicurare l'attuazione di uno strumento divenuto ormai criterio ispiratore generale non soltanto nel settore della libera circolazione delle merci, ma anche nell'ambito delle altre libertà previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

BIBLIOGRAFIA

ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A e l'armonizzazione delle legislazioni*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, pp. 681 ss.

ALBISINNI, *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, pp. 141 ss.

AMEDEO, *Novità in tema di divieto di misure di effetto equivalente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, pp. 671 ss.

BARATTA, *L'equivalenza delle normative nazionali ai sensi dell'art. 100 B del Trattato CE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, pp. 727 ss.

BARUFFI, *Il divieto di rivendita sottocosto e la nuova giurisprudenza della Corte di Giustizia: il caso Keck e Mitouard*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995, pp. 91 ss.

BECKER, *La recente giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità europea sulla libera circolazione delle merci e la sua importanza per la dogmatica delle libertà fondamentali*, *St. Juris*, 2000.

BIANCHI, *In "vitro veritas", ovvero, dell'imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2001, I, pp. 24 ss.

BONOMO, *Circolazione dei prodotti alimentari e mutuo riconoscimento: il caso del foie gras*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, pp. 852 ss.

CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, I, pp. 381 ss.

CAPELLI, *I malintesi derivanti dalla Sentenza Cassis de Dijon*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1981, pp. 566 ss.

CAPELLI, *Libertà di circolazione delle merci nella CEE e legge tedesca di purezza della birra*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, pp. 736 ss.

CAPELLI, *Mutuo Riconoscimento e Mercato Unico europeo*, in *Impresa e Stato*, 1992, pp. 457 ss.

CAPELLI, *Il principio del mutuo riconoscimento non garantisce buoni risultati nel settore dei prodotti alimentari*, in *Jus*, 1992, pp. 141 ss.

CAPELLI, *La libertà di circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, pp. 8 ss.

CAPELLI, *E' legittima la discriminazione alla rovescia imposta per tutelare le qualità della pasta alimentare italiana?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, pp. 421 ss.

CAPELLI, *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, pp. 389 ss.

CAPELLI, *Come tutelare la denominazione di vendita dei prodotti alimentari*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 527 ss.

CAPELLI, *I malintesi provocati dalla Sentenza Cassis de Dijon, vent'anni dopo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 673 ss.

CAPELLI, *Come tutelare la denominazione di vendita dei prodotti alimentari*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996.

CAPELLI, *Direttive di armonizzazione totale, direttive di armonizzazione parziale e direttive opzionali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2000, IV, pp. 755 ss.

CAPELLI, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 2003, pp. 105 ss.

CAPELLI, *Limiti di utilizzo del termine "puro" nelle etichette dei prodotti di cioccolato*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 2011, pp. 261 ss.

CAPELLI, *La Corte di Giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2010, pp. 401 ss.

CARBONE, *Il ruolo della Corte di giustizia nella costruzione del sistema giuridico europeo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, pp. 547 ss.

CAVANI, GHIDINI, *Una sentenza pilota (Cassis de Dijon) in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *Rivista di diritto comunitario*, I, 1981, pp. 197 ss.

CIAPPEI, *La valorizzazione economica delle tipicità locali tra localismo e localizzazione*, Firenze, 2006.

COSTATO, *La Corte di Giustizia e il Grana Padano danese*, in *Rivista di diritto agrario*, 1989, II, pp. 280 ss.

COSTATO, *La Corte di Giustizia e le etichette dell'olio d'oliva*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, pp. 421 ss.

COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in *Rivista di diritto agrario*, 2003, III, pp. 289 ss.

COSTATO, *Ancora in tema di marchi collettivi e di protezione delle produzioni tipiche*, in *Rivista di diritto agrario*, 2002, pp. 63 ss.

DANIELE, *Le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto europeo*, 1984, pp. 148 ss.

DANIELE, *Diritto del Mercato unico europeo*, Milano, 2012

DOUGAN, *Minimum harmonization and the internal market*, in *Common market law review*, 2000, pp. 853 ss.

FERRARO, *Restrizioni quantitative e territoriali nel diritto dell'Unione: dalla libera circolazione delle merci al diritto di stabilimento*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011, III, pp. 693 ss.

FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pp. 205 ss.

GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

GORMLEY, *Cassis de Dijon and the communication from the Commission*, in *European Law review*, 1981, pp. 454 ss.

GRASSI, *Il principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali nel diritto comunitario*, in *L'ordinamento europeo (Le politiche dell'Unione)*, III, a cura di MANGIAMELI 2006.

IZZO, *Superlavoro (talvolta) per il giudice comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 437 ss.

JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1992, pp. 33 ss.

LUCIFERO, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione Europea. Norme tecniche, regole del mercato e tutela degli interessi*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2008, III, pp. 383 ss.

LUGATO, *Paste alimentari e libera circolazione delle merci nel mercato comune*, in *Giustizia civile*, 1989, pp. 498 ss.

LUZZATTO, *Il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi nel mercato interno della CEE*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1989, pp. 183 ss.

MACRÌ, *Tutela dei prodotti agricoli e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, pp. 855 ss.

MALAGUTI, *Articolo 30 e misure di effetto equivalente: una rivoluzione nel diritto comunitario?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, pp. 654 ss.

MARENCO, *La giurisprudenza comunitaria sulle misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa*, in *Foro italoico*, 1988, p. 170 ss.

MARINI, *La libera circolazione delle merci*, in TIZZANO, *Il diritto privato dell'Unione Europea*, vol. XXVI, t. I, in *Trattato di diritto privato*, diretto da BESSONE, Torino, 2006.

MASSIMINO, *L'orientamento dello Corte di giustizia in materia di mutuo riconoscimento per farmaci generici e la responsabilità dello Stato membro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, pp. 362 ss.

MATTERA RICIGLIANO, *La Sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione del Mercato comune*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, pp. 273 ss.

MATTERA RICIGLIANO, *Obiettivo 1992: la libera circolazione delle merci ed il principio del mutuo riconoscimento nel settore dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pp. 44 ss.

MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo: norme e funzionamento*, Torino, 1990.

MELLONI, *Sicurezza stradale e il divieto assoluto d'importazione di rimorchi per motoveicoli: la Corte di Giustizia assolve lo Stato italiano nella recente sentenza sui "quad"*, in *Il Diritto del Commercio Internazionale*, 2009, pp. 160 ss.

MENEGAZZI MUNARI, *Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione in materia di paste alimentari*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, pp. 389 ss.

MENGOZZI, *L'Europa di oggi e l'Europa di domani*, in *Iustitia*, 1991, pp. 261 ss.

MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006.

MONTINI, *"Commercio e ambiente": bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, pp. 429 ss.

NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005.

OLIVER, *Free movement of goods in the European Community*, London, 1996.

OLIVER, *Oliver on free movement of goods in the European Union*, London, 2010.

PALLARO, *La sentenza Guimont: un definitivo superamento “processuale” dell’irrelevanza comunitaria “sostanziale” delle c.d. “discriminazioni a rovescio”?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, pp. 95 ss.

PALMIERI, *Spunti di riflessione su libera circolazione delle merci e diritti fondamentali a partire dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2007, pp. 774 ss.

PELLECCHIA, *Il caso Omega: la dignità umana e il delicato rapporto tra diritti fondamentali e libertà (economiche) fondamentali nel diritto comunitario*, in *Europa e diritto privato*, 2007, pp. 181 ss.

PELLEGRINO, *Ancora sul tema Cassis de Dijon*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell’alimentazione*, 1981, pp. 40 ss.

PICCININO, *In tema di denominazioni tipiche dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell’alimentazione*, 1989, pp. 179 ss.

PICCININO, *Appunti sulla comunicazione CEE in tema di libera circolazione dei prodotti alimentari*, in *Rassegna di diritto e tecniche dell'alimentazione*, 1989, pp. 574 ss.

PISANELLO, *Armonizzazione delle denominazioni di vendita nel settore del cioccolato. Illegittimità della disciplina nazionale sul cioccolato puro*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2011, pp. 277 ss.

PRETE, *La cultura del cioccolato: La Corte europea e il cioccolato di qualità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, pp. 135 ss.

RONZITTI, *Mercato interno, ordinamento italiano e pubblica amministrazione*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, pp. 516 ss.

ROSSI, *Il buon funzionamento del mercato comune: delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, Milano, 1990.

ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002.

SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998.

SAULLE, *L'armonizzazione in Europa: dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1989 pp. 321 ss.

STEFANINI, *Etichette alimentari: la norma nazionale che vieta di indicare l'effetto dimagrante non è conforme al diritto comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, pp. 1997 ss.

TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008.

TIZZANO, *L'Atto Unico Europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro italico*, 1989, IV, pp. 80 ss.

VALLETTA, *La lingua sulle etichette dei prodotti alimentari tra tutela del consumatore e rispetto della libera circolazione delle merci*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, pp. 68 ss.

VENTURA, *Protezione delle denominazioni di origine e libera circolazione dei prodotti alimentari*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2003, pp. 334 ss.

VIGNES, *The harmonisation of National Legislation and the EEC*, in *European Law Review*, 1990, pp. 374 ss.

VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell'Atto Unico Europeo*, in *Jus*, 1992, pp. 179 ss.

INDICE DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Sentenza 5 maggio 1982, causa 15/81, *Schul*, in *Raccolta*, 1982, pag. 1409 ss.

Sentenza 12 luglio 1973, causa 2/73, *Geddo*, in *Raccolta*, 1973, pag. 865 ss.

Sentenza 11 febbraio 1974, causa 8/74, *Dassonville*, in *Raccolta*, 1974, pag. 837 ss.

Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe Zentral AG*, in *Raccolta*, 1979, pag. 649 ss.

Sentenza 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1968, pag. 562 ss.

Sentenza 19 febbraio 1981, causa 130/80, *Kelderman BV*, in *Raccolta*, 1981, pag. 527 ss.

Sentenza 17 marzo 1983, causa 94/82, *De Kikvorsch*, in *Raccolta*, 1983, pag. 947 ss.

Sentenza 19 luglio 1990, causa 177/89, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1990, pag. 2429 ss.

Sentenza 13 marzo 1997, causa 358/95, *Morellato*, in *Raccolta*, 1997, pag. 1431 ss.

Sentenza 14 luglio 1988, causa 90/86, *Zoni*, in *Raccolta*, 1988, pag. 4285 ss.

Sentenza 14 luglio 1988, causa 298/87, *Smanor*, in *Raccolta*, 1988, pag. 4489 ss.

Sentenza 26 giugno 1980, causa 788/79, *Gilli*, in *Raccolta*, 1980, pag. 2071 ss.

Sentenza 11 ottobre 1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Raccolta*, 1990, pag. 3647 ss.

Sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 1987, pag. 1227 ss.

Sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, *Rau*, in *Raccolta*, 1982, pag. 3691 ss.

Sentenza 14 luglio 1983, causa 231/82, *Spijker Kwasten Bv c. Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta*, 1983, pag. 2599 ss.

Sentenza 6 maggio 1986, causa 304/84, *Muller*, in *Raccolta*, 1986, pag. 1511 ss.

Sentenza 20 febbraio 1975, causa 12/74, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 1975, pag. 181 ss.

Sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, *Prantl*, in *Raccolta*, 1984, pag. 1299 ss.

Sentenza 4 dicembre 1986, causa 179/85, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 1986, pag. 3879 ss.

Sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, *Fietje*, in *Raccolta*, 1980, pag. 3839 ss.

Sentenza 22 giugno 1982, causa 220/81, *Robertson*, in *Raccolta*, 1982, pag. 2349 ss.

Sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, *Simmenthal Spa c. Ministero delle finanze*, in *Raccolta*, 1976, pag. 1871 ss.

Sentenza 17 dicembre, causa 272/80, *Biologische Producten*, in *Raccolta*, 1981, pag. 3277 ss.

Sentenza 11 maggio 1989, causa 25/88, *Bouchara*, in *Raccolta*, 1989, pag. 1105 ss.

Sentenza 15 dicembre 1982, causa 286/81, *Oosthoek*, in *Raccolta*, 1982, pag. 4575 ss.

Sentenza 14 luglio 1981, causa 155/80, *Oebel*, in *Raccolta*, 1981, pag. 1993 ss.

Sentenza 31 marzo 1982, causa 75/81, *Blesgen*, in *Raccolta*, 1982, pag. 1211 ss.

Sentenza 23 novembre 1989, causa 145/88, *Torfaen*, in *Raccolta*, 1989, pag. 3851 ss.

Sentenza 24 novembre 1993, cause 267/91 e 268/91, *Keck e Mithouard*, in *Raccolta*, 1993, pag. 6097 ss.

Sentenza 15 dicembre 1993, causa 292/92, *Hunermund*, in *Raccolta*, 1993, pag. 6787 ss.

Sentenza 25 luglio 1991, causa 76/90, *Sager c. Dennemeyer*, in *Raccolta*, 1991, pag. 4221 ss.

Sentenza 7 maggio 1991, causa 340/89, *Vlassopoulou*, in *Raccolta*, 1991, pag. 2357 ss.

Sentenza 10 gennaio 1985, causa 229/83, *Leclerc*, 1985, pag. 1 ss.

Sentenza 25 gennaio 1977, causa *Bauhuis*, in *Raccolta*, 1977, pag. 5 ss.

Sentenza 20 marzo 1990, *Du Pont De Namours*, in *Raccolta*, 1990, pag. 889 ss.

Sentenza 25 luglio 1991, cause 1/90 e 176/90, *Aragonesa de Publicidad*, in *Raccolta*, 1991, pag. 4151 ss.

Sentenza 6 giugno 1984, causa 97/83, *Melkunie*, in *Raccolta*, 1984, pag. 2367 ss.

Sentenza 19 settembre 1984, causa 94/83, *Heijn*, in *Raccolta*, 1984, pag. 3263 ss.

Sentenza 13 marzo 1986, causa 54/85, *Mirepoix*, in *Raccolta*, 1986, pag.1067 ss.

Sentenza 5 febbraio 1981, causa 53/80, *Eyssen*, in *Raccolta*, 1981, pag. 409 ss.

Sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82, *Sandoz*, in *Raccolta*, 1983, pag. 02445 ss.

Sentenza 10 dicembre 1985, causa 247/84, *Motte*, in *Raccolta*, 1985, pag. 3887 ss.

Sentenza 11 ottobre 1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Raccolta*, 1990, pag. 3647 ss.

Sentenza 14 luglio 1994, causa 17/93, *Van der Veldt*, in *Raccolta*, 1994, pag. 3537 ss.

Sentenza 14 dicembre 1979, causa 34/79, *Henn e Darby*, in *Raccolta*, 1979, pag. 3795 ss.

Sentenza 11 marzo 1986, causa 121/85, *Conegate*, in *Raccolta*, 1986, pag. 1007 ss.

Sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, *Prantl*, in *Raccolta*, 1984, pag. 1299 ss.

Sentenza 25 settembre 1985, causa 34/84, *Leclerc*, in *Raccolta*, 1985, pag. 2915 ss.

Sentenza 6 novembre 1984, causa 177/83, *Kohl*, in *Raccolta*, 1984, pag. 3651 ss.

Sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83, *Campus Oil*, in *Raccolta*, 1984, pag. 2727 ss.

Sentenza 12 luglio 1979, causa 153/78, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 1979, pag. 2555 ss.

Sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, in *Raccolta*, 2004, pag. 9609 ss.

Sentenza 22 gennaio 1981, causa 58/80, *Dansk Supermarket*, in *Raccolta*, 1981, pag. 181 ss.

Sentenza 14 luglio 1981, causa 187/80, *Merck*, in *Raccolta*, 1981, pag. 2063 ss.

Sentenza 17 ottobre 1990, causa 10/89, *Hag II*, in *Raccolta*, 1990, pag. 3711 ss.

Sentenza 11 luglio 1985, cause 60 e 61/84, *Cinéthèque*, in *Raccolta*, 1985, pag. 2605 ss.

Sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, *Groenveld*, in *Raccolta*, 1979, pag. 3409 ss.

Sentenza 20 settembre 1988, causa 302/86, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Danimarca*, in *Raccolta*, 1988, pag. 4607 ss.

Sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, *Preussen Elektra*, in *Raccolta*, 2001, pag. 2099 ss.

Sentenza 5 giugno 2007, causa 170/04, *Rosengren e altri c. Riksaklagaren*, in *Raccolta*, 2007, pag. 4071 ss.

Sentenza 14 settembre 2006, cause riunite 158/04 e 159/04, *Alfa Vita*, in *Raccolta*, 2006, pag. 8135 ss.

Sentenza 9 marzo 2000, causa 448/98, *Emmenthal*, in *Raccolta*, 2000, pag. I-10663 ss.

Sentenza 16 gennaio 2003, causa 14/00, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica italiana*, in *Raccolta*, 2003, pag. 513 ss.