CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 2 ottobre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente rinvio pregiudiziale il Tribunal de grande instance di Parigi chiede alla Corte se l'art. 10, n. 1, della legge 5 gennaio 1988, n. 88-14, e il decreto 11 marzo 1988, nel vietare ogni indicazione che menzioni le caratteristiche fisiche, chimiche o nutrizionali dello zucchero o che citi la parola zucchero nell'etichettatura degli edulcoranti sintetici e nella loro pubblicità, siano compatibili con l'art. 30 del Trattato CEE.

L'esposizione del contesto normativo, così come dei fatti che sono all'origine della controversia di cui alla causa principale, è contenuta nella relazione d'udienza cui faccio rinvio.

2. Prima di affrontare il merito della questione sottoposta alla Corte mi sembra tuttavia necessario formulare alcune brevi osservazioni.

In primo luogo, appare evidente che la domanda posta dal giudice a quo deve essere riformulata.

Risulta infatti da una costante giurisprudenza che la Corte non è competente a statuire, nel quadro di un procedimento pregiudiziale, sulla compatibilità col diritto comunitario di atti normativi nazionali. Essa può tuttavia, di fronte ad un'ordinanza di rinvio inesattamente formulata, identificare la questione di diritto comunitario in termini che le consentano di pronunciarsi.

Inoltre, come è stato giustamente osservato dalla Commissione, al fine di fornire utili indicazioni al giudice di rinvio, occorre più specificamente far riferimento alla disciplina di cui alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità [1]. E ciò conformemente alla giurisprudenza della Corte secondo cui, per fornire una risposta utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte stessa può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare il quesito [2].

3. L'indicata direttiva, che stabilisce norme comunitarie orizzontali di carattere generale applicabili ai prodotti alimentari, è stata concepita nell'intento di migliorare il funzionamento del mercato comune e la libera circolazione delle merci, garantendo al contempo una corretta informazione ed una sufficiente tutela dei consumatori [3].

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 33, pag. 1.

2 — Sentenza 20 marzo 1986, Tissier, punto 9 della motivazione (causa 35/85, Racc. pag. 1207)

3 — V. secondo, terzo, quarto e settimo considerando.

Il suo ambito di applicazione, così come definito all'art. 1, n. 1, appare coincidere con le disposizioni francesi in causa, che hanno anch'esse per oggetto prodotti destinati al consumatore finale [4].

Lo stesso titolo della legge n. 88-14 chiarisce infatti che l'atto riguarda le azioni in giustizia delle associazioni riconosciute di consumatori e l'informazione dei consumatori stessi.

Inoltre, la direttiva appare comprendere sia l'ipotesi in cui gli edulcoranti sintetici sono destinati alla vendita come tali sia l'ipotesi in cui costituiscono l'ingrediente di un altro prodotto alimentare destinato alla vendita al consumatore finale (art. 1, n. 1, e art. 3, n. 1).

4. Qualche dubbio circa la perfetta coincidenza tra la direttiva e la normativa francese può in verità sorgere per quel che riguarda l'estensione del divieto alla pubblicità dei prodotti, essendo tale materia toccata solo marginalmente dall'atto normativo comunitario.

Occorre tuttavia considerare che la normativa francese non disciplina ex professo le forme e i modi di promozione delle vendite, ma si limita ad estendere alla pubblicità i divieti previsti per l'etichettatura dei prodotti in questione e che, d'altra parte, la stessa direttiva tocca taluni aspetti relativi alla pubblicità, in particolare per quel che riguarda l'esigenza di una corretta informazione del consumatore (art. 2).

Ritengo pertanto che la normativa nazionale in causa sia tale da ricadere nel suo complesso nell'ambito di applicazione della direttiva.

5. La disciplina stabilita dalla fonte comunitaria prevede in particolare, all'art. 2, che l'etichettatura e le relative modalità di realizzazione [n. 1, lett. a)] nonché la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari (n. 3), non devono essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto o attribuendo al prodotto stesso effetti o proprietà che non possiede o infine suggerendogli che il prodotto possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche.

Il successivo art. 3 elenca, con riserva di talune condizioni e deroghe previste negli articoli successivi, le sole indicazioni obbligatorie che l'etichettatura dei prodotti alimentari deve comportare.

L'art. 15 dispone infine che gli Stati membri non possono vietare il commercio di prodotti alimentari conformi alle previsioni della direttiva applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di prodotti alimentari, fatte salve eventuali giustificazioni fondate, in particolare e per quel che qui ci riguarda, su ragioni di tutela della salute pubblica o di repressione della concorrenza sleale.

6. Ciò premesso, quanto al quadro normativo di riferimento, dirò subito che un divieto così generale di utilizzazione della pa-

4 — Si noti che la direttiva 79/112/CEE è stata modificata con direttiva 89/395/CEE del 14 giugno 1989 (GU L 186, pag. 17), che ha esteso il campo di applicazione dell'atto ai prodotti destinati a talune collettività quali ristoranti, ospedali e mense.

rola zucchero, quale previsto dal legislatore francese, che giunge fino ad interdire l'utilizzazione dell'espressione « zuccherato con » o di marchi che comportino il radicale « suc » (esempio Maxi-suc, Pouss-suc, Sucredulcor), mi sembra che vada ampiamente al di là di quanto richiesto dalla direttiva 79/112 ed in particolare dall'art. 2.

Un'interdizione così ampia ed indiscriminata, lungi dal garantire una corretta informazione dei consumatori, è infatti tale da essere suscettibile di pervenire ad un effetto opposto, ostacolando un'informazione soddisfacente e completa.

In tale modo si impedisce, ad esempio, di indicare che un prodotto è senza zucchero; il che è spesso proprio ciò che l'acquirente vuole sapere.

Del pari, quando si vieta di indicare che un prodotto è stato « zuccherato con » o che l'edulcorante ha un « pouvoir sucrant » si rende di certo più difficile la comprensione della funzione dell'edulcorante sintetico, giacché non esistono in lingua francese espressioni corrispondenti, facilmente comprensibili dalla stragrande maggioranza delle persone. Prova ne è che lo stesso legislatore nazionale, riferendosi agli edulcoranti di sintesi [art. 10, lett. a)], parla di « pouvoir sucrant ».

Inoltre, la stessa deroga prevista dalla normativa francese, che consente per le sostanze edulcoranti commercializzate prima del dicembre 1987 nel settore medico e farmaceutico la conservazione delle precedenti denominazioni e marchi di fabbrica, se, da un lato, è potenzialmente discriminatoria perché sembrerebbe, data la situazione del mercato, privilegiare i prodotti francesi, dall'altro, toglie credibilità e forza all'argomento relativo alla tutela del consumatore (così come in verità anche alle altre giustificazioni invocate), giacché, se possibilità di confusione vi è, non si vede per quale motivo taluni prodotti debbano poter mantenere le precedenti indicazioni.

7. Se dunque, alla luce di quanto detto, risulta che la normativa francese va al di là di quanto consentito dall'art. 2 della direttiva al fine di tutelare i consumatori, essa non potrebbe che essere eventualmente giustificata dalle citate esimenti di cui all'art. 15, n. 2.

Ora, per quel che riguarda in particolare l'esigenza di repressione della concorrenza sleale, la tesi avanzata nelle osservazioni presentate dalla Chambre syndicale des raffineurs et conditionneurs de sucre consiste in sostanza nel dire che, poiché lo zucchero è stato oggetto di reiterate campagne denigratorie, la semplice utilizzazione di questa parola nell'etichettatura di un prodotto in qualche modo concorrente costituisce un atto di concorrenza sleale.

Visibilmente, l'argomento non è dei più solidi e convincenti. Riesce infatti francamente difficile accogliere la tesi secondo cui l'indicazione « senza zucchero » costituisce di per sé una denigrazione dello zucchero, giacché il consumatore ricollegherebbe al prodotto così evocato conseguenze nefaste per la propria salute.

A voler seguire questa linea di ragionamento, dovrebbe del pari ritenersi che quando si parla di bevanda decaffeinata o senza alcool si miri non già a fornire un'informazione all'acquirente, bensì a denigrare la caffeina e l'alcool.

Aggiungo che l'indicata tesi sembra muovere da una concezione a dir poco riduttiva circa le capacità di comprensione e di critica dei consumatori.

Né, infine, si può ragionevolmente ritenere, come sostenuto dal governo francese, che la normativa in questione sia giustificata dall'esigenza di « prevenire pratiche abusive » (pag. 11 delle osservazioni), poiché un simile divieto appare in ogni caso manifestamente sproporzionato rispetto all'indicato obiettivo.

Se pratiche abusive vi sono, esse possono infatti venir represse utilizzando le previsioni normative di carattere generale che mirano a tutelare il consumatore o a reprimere la concorrenza sleale.

È infatti evidente che il diritto comunitario non si oppone all'eventuale repressione di atti di concorrenza sleale consistenti nel denigrare un prodotto concorrente attribuendogli più o meno espressamente effetti nocivi per la salute. Ma non mi sembra che sia questo il punto in discussione nella presente causa.

8. Quanto poi ad eventuali ragioni tratte dall'esigenza di tutela della salute pubblica (evocate in qualche misura nella stessa ordinanza di rinvio), non mi sembra che esse siano seriamente ipotizzabili nella misura in cui, come si è detto, l'indicazione o il riferimento alla parola zucchero nell'etichettatura del prodotto non è di per sé tale da trarre in inganno il consumatore, ma può al contrario permettergli di effettuare la propria scelta con maggiore consapevolezza.

In realtà, le previsioni della normativa francese che hanno lo scopo di garantire tale tutela non sono quelle di cui si discute nel presente procedimento, bensì altre specifiche disposizioni relative ad esempio all'indicazione obbligatoria dell'eventuale presenza di fenilalanina o all'obbligo di avvertenza di utilizzazione moderata del prodotto per le donne in stato di gravidanza.

9. Prima di concludere vorrei sottolineare che a non diversa soluzione si giungerebbe anche qualora la Corte dovesse ritenere di esaminare gli aspetti della normativa in causa relativi alla pubblicità alla luce dell'art. 30 del Trattato.

A tale riguardo, va anzitutto ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte [5], il divieto delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, sancito dall'art. 30 del Trattato, riguarda ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

In particolare, una normativa che limiti o vieti determinate forme di pubblicità e determinati mezzi di promozione delle vendite può essere idonea, pur non condizionando direttamente le importazioni, a restringere il volume delle stesse incidendo sulle possibilità di distribuzione dei prodotti importati. Non si può infatti escludere che il fatto che l'operatore interessato sia costretto ad adottare diversi sistemi di pubblicità o di promozione delle vendite a seconda degli Stati membri in cui svolge la sua attività, ovvero a rinunziare ad un sistema da lui ritenuto particolarmente efficace, possa costituire un

5 — V. in primo luogo sentenza 11 luglio 1974, Dassonville, punto 5 della motivazione (causa 8/74, Racc. pag. 837).

ostacolo per le importazioni, anche qualora detta normativa si applichi, come nel caso di specie, indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati [6].

Va poi sottolineato che, come la Corte ha più volte ribadito a partire dalla sentenza Rewe [7], in mancanza di una normativa comune relativa al commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli alla libera circolazione intracomunitaria risultanti da disparità delle normative nazionali debbono essere accettati, purché detta normativa, applicata indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per ragioni di interesse generale come quelle di cui all'art. 36 del Trattato, ad esempio la tutela della salute delle persone o esigenze imperative attinenti, tra l'altro, alla difesa dei consumatori ed alla lealtà dei negozi commerciali. Ragioni che, come si è appena illustrato, non risultano sussistenti nel caso di specie.

10. Alla luce delle considerazioni sopra svolte suggerisco di rispondere come segue al quesito posto dal giudice nazionale:

« Le disposizioni della direttiva 79/112/CEE, in particolare gli artt. 2 e 15, vanno interpretate nel senso che ostano all'applicazione di una normativa nazionale che vieti nell'etichettatura degli edulcoranti sintetici e nella relativa pubblicità la menzione della parola zucchero ovvero ogni riferimento alle caratteristiche fisiche, chimiche o nutrizionali dello zucchero, qualora si tratti di caratteristiche possedute anche da questi prodotti ».

6 — Sentenza 15 dicembre 1982, Oosthoek's, punto 15 della motivazione (causa 286/81, Racc. pag. 4575).

7 — Sentenza 20 febbraio 1979, punto 8 della motivazione (causa 120/78, Racc. pag. 649).