CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 26 settembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. I fatti nella causa pendente di fronte al tribunal de police di Rethel, che è alla base della presente questione pregiudiziale, possono essere riassunti in tre righe: il signor Paris, avicoltore francese, è stato denunciato per aver posto in vendita, in un supermercato, uova fresche sul guscio delle quali era indicata la data di produzione.

2. I quesiti giuridici sollevati da questa fattispecie ci portano ad esaminare la normativa comunitaria in materia di commercializzazione delle uova, non tanto, come lo precisa la giurisdizione di rinvio, ai fini di una sua interpretazione, ma in realtà per accertare se la normativa comunitaria controversa sia valida o meno.

3. Come risulta dalla relazione di udienza, cui rinvio per un'esposizione più approfondita dei fatti e degli argomenti delle parti, la vendita da parte del sig. Paris di uova sul cui guscio figurava la data di produzione ha fatto scattare un'imputazione (in Francia penalmente rilevante) per infrazione degli artt. 11 e 15 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2772, relativo a talune norme di commercializzazione applicabili alle uova (GU L 282, pag. 56), in prosieguo: il « regolamento controverso ». Come abbiamo sentito nel corso dell'udienza, non si tratta di un caso isolato, poiché più azioni penali sono state esperite per la stessa imputazione. Giova altresì rilevare che in taluni casi il giudice nazionale ha ritenuto di dover proscioglere gli imputati. Altri giudici hanno invece applicato alla lettera le disposizioni pertinenti, non ritenendo che la normativa in questione fosse in un certo senso resa « obsoleta » o addirittura resa « invalida », o dal progresso tecnico intervenuto dal momento dell'adozione del regolamento o dall'esigenza di dare piena e corretta applicazione al principio della tutela del consumatore. Di qui l'importanza della vostra decisione.

4. Ai sensi del regolamento controverso, ed in particolare dell'art. 15, « le uova non possono recare altre stampigliature oltre a quelle previste dal presente regolamento ». L'art. 11 enuncia in maniera limitativa i « marchi distintivi » che possono figurare sulle uova da commercializzare: fra tali « marchi » non rientra la data di produzione.

5. Nel corso del giudizio penale l'imputato ha fatto valere che l'art. 15 del regolamento controverso deve essere considerato contrario al trattato di Roma e al diritto fondamentale dei consumatori all'informazione. Il giudice *a quo* chiede quindi alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione da dare all'art. 15 del regolamento controverso alla luce del trattato.

6. Permettetemi una prima osservazione. La questione pregiudiziale non può in realtà vertere che sulla validità del regolamento in

* Lingua originale: l'italiano.

oggetto. L'interpretazione dell'art. 15, nel suo combinato disposto con l'art. 11, non costituisce infatti oggetto di alcun dubbio: la vendita di uova recanti la data di produzione è contraria a tali disposizioni normative. Il vero problema è se il regolamento comunitario che proibisce l'apposizione di tale data sia valido o no.

7. In proposito, non è necessario attardarsi troppo su una delle ipotesi ventilate dalla giuridizione *a quo* e cioè l'eventuale contrasto della regolamentazione controversa con l'art. 86 del trattato di Roma. L'art. 86 ha ad oggetto il comportamento di imprese e quanto è in questione nella presente causa è un'interdizione di vendita di prodotti recanti la data di produzione che scaturisce da una normativa comunitaria: l'applicazione dell'art. 86 esula quindi dalla presente fattispece.

8. Più consistenti e degne in ogni caso di approfondimento sono invece le osservazioni critiche svolte da parte del sig. Paris quanto all'esistenza di un contrasto fra il divieto in esame e le esigenze di tutela del consumatore.

9. Al riguardo gli scambi di vedute svoltisi nel corso dell'udienza hanno permesso di meglio mettere a fuoco i termini di una problematica rimasta piuttosto sfocata nella fase scritta del procedimento.

10. L'argomento principale del sig. Paris, e cioè che il divieto, contenuto nel regolamento controverso, di indicare la data di produzione dell'uovo sarebbe illegale in quanto non consentirebbe di soddisfare l'esigenza di tutela dei consumatori, è stato affinato nel corso dell'udienza. Il sig. Paris ha infatti sostenuto che la sola data la cui apposizione è lecita ai sensi del regolamento, a parte quella supplementare per i piccoli imballaggi relativa alla data limite di vendita raccomandata, non assicura un'informazione corretta dei consumatori, al punto da permettere di vendere — legalmente — come extrafresche delle uova la cui produzione è intervenuta oltre dieci giorni prima della vendita.

11. Ai fini della nostra disamina rileviamo che, nel suo principio, tale asserzione non è stata contestata né dalla Commissione né dal Consiglio, le due istituzioni che sono intervenute in udienza. I rappresentanti di queste due istituzioni hanno infatti chiarito alla Corte le ragioni per le quali il legislatore comunitario ha optato per il divieto dell'apposizione della data di produzione, ma non hanno potuto, da un lato, negare che in certi casi la situazione di fatto può essere quella descritta dal sig. Paris, né, d'altro lato, dare alla Corte una risposta esauriente agli interrogativi da essa posti. In particolare, nonostante le mie ripetute richieste, debbo dire di non aver potuto ottenere delucidazioni sufficienti quanto ai criteri per accertare la freschezza delle uova. Anzi, la Commissione ha riconosciuto che non esiste un criterio sicuro che permetta di determinare con certezza la data di produzione dell'uovo.

12. Stando così le cose, ritengo che le giustificazioni apportate dalle due istituzioni, se illuminano certo in merito alla *ratio legis* della normativa controversa, non costituiscono una risposta all'argomentazione del sig. Paris. Questi non pretende infatti che il regolamento controverso non sia motivato. Sostiene invece, se bene interpreto il suo pensiero, che il divieto in causa costituisce una cattiva risposta data dal legislatore comunitario ad un vero problema: risposta

cattiva in quanto farebbe prevalere in maniera eccessiva gli interessi dei produttori di uova su quelli dei consumatori.

13. Per offrire una risposta utile alla giurisdizione di rinvio dobbiamo quindi esaminare se la normativa in causa presenti un vizio sufficientemente grave da poterne inferire l'invalidità.

14. A tal fine, mi pare debba escludersi l'ipotesi di un'invalidità scaturente da un contrasto fra le disposizioni di diritto derivato in oggetto e norme primarie quali il trattato CEE o un principio superiore di diritto. A tal proposito rilevo che tutte le parti che hanno presentato delle osservazioni nel corso del procedimento di fronte alla Corte, sia scritto sia orale, e cioè il sig. Paris, il governo del Regno Unito, il Consiglio e la Commissione, riconoscono che uno degli obiettivi della regolamentazione controversa è di assicurare la tutela del consumatore. Le parti non concordano invece quanto agli effetti di tale presa in conto degli interessi del consumatore: sufficiente e quindi non criticabile secondo gli uni, totalmente inesistente ed anzi « ingannatrice », per riprendere l'espressione usata in udienza, secondo l'imputato nel processo penale.

Senza dover quindi dilungarci sulla fondatezza delle contrastanti tesi di principio sostenute rispettivamente dal sig. Paris e dal governo britannico quanto all'esistenza o meno di un diritto fondamentale del consumatore all'informazione, limitiamoci a constatare che la soluzione di tale *vexata quaestio* non è necessaria nel caso di specie, le divergenze apparse portando non tanto sull'*an* ma piuttosto sul *quantum* dell'informazione cui il consumatore ha diritto.

Del pari non mi sembra utile esaminare approfonditamente un altro argomento che potrebbe essere addotto per rinvenire un contrasto fra la normativa in esame ed un principio giuridico generale di cui la Corte garantisce l'osservanza, e ciòe la lesione del principio del diritto al libero esercizio dell'attività professionale. Ora, è stato fatto rilevare che la regolamentazione in esame impedisce ai produttori efficienti, che sarebbero in misura di realizzare gli investimenti necessari per munirsi di infrastrutture integrate che garantiscano l'esattezza dell'indicazione della data di produzione e la commercializzazione del prodotto nell'arco di 24 ore, di trarre profitto da tale loro capacità. Deve tuttavia osservarsi, in proposito, che dalla sentenza Keller (8 ottobre 1986, causa 234/85, Racc. pag. 2897) si evince che perché detto principio sia violato occorre che la disciplina comunitaria che pone talune limitazioni all'attività professionale degli operatori economici interessati leda la sostanza vera del diritto al libero esercizio dell'attività. Mi sembra da escludere che nella fattispecie sussista una siffatta violazione della sostanza del diritto in esame.

15. Il vero problema che dobbiamo risolvere è quindi se il testo normativo del Consiglio, che costituisce il risultato di una ricerca di contemperamento di interessi divergenti, abbia una sua *validità interna* oppure se nell'adottare tale testo il Consiglio sia incorso in un vizio invalidante.

16. La lettura dei considerando del regolamento controverso e le precisazioni fornite in udienza dalle due istituzioni permettono di constatare che le ragioni che hanno in-

dotto il legislatore comunitario a imporre la data di imballaggio ed a proibire la data di produzione si ricollegano alle finalità della politica agricola comune menzionate all'art. 39 del trattato CEE e sono essenzialmente le seguenti:

— contribuire al miglioramento della qualità del prodotto;

— garantire ai produttori della Comunità prospettive di smercio equivalenti, al fine di assicurare loro un tenore di vita equo.

A queste due si aggiunge la preoccupazione di:

— garantire al consumatore un'informazione sufficiente;

— evitare di modificare le condizioni degli scambi nella Comunità.

17. Il rappresentante della Commissione ha osservato in proposito che l'obiettivo principale di questa regolamentazione è il secondo citato, cioè di assicurare ai produttori delle Comunità prospettive di smercio equivalenti. In proposito rilevo in primo luogo che, come afferma in particolare il punto 21 della sentenza Rau (11 marzo 1987, cause riunite 279, 280, 285 e 286/84, Racc. pag. 1069):

« Secondo la costante giurisprudenza della Corte (sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, Balkan, Racc. 1973, pag. 1091; sentenza 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette Frères, Racc. 1977, pag. 1835; sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057), nel perseguire i vari scopi enumerati dall'art. 39 del trattato, le istituzioni comunitarie devono garantire il contemperamento permanente che può essere richiesto da eventuali contraddizioni fra detti scopi, considerati separatamente. Anche se detta conciliazione non consente di isolare uno degli scopi in modo da rendere impossibile il conseguimento degli altri, le istituzioni comunitarie possono tuttavia dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze economiche in vista delle quali esse adottano le loro decisioni ».

Anche se l'impostazione inizialmente seguita dalla Corte nella causa Töpfer (sentenza del 1° luglio 1965, 106 e 107/63, Racc. pag. 525) che, « en subordonnant les exigences de la stabilité du marché au maintien du niveau de vie des agriculteurs semblait consacrer une hiérarchie entre finalités sociales et finalités économiques » [1], è stata affinata, nell'evoluzione della giurisprudenza, sì che gli obiettivi dell'art. 39 possono non essere tutti raggiunti simultaneamente e totalmente, ma devono fare l'oggetto di una conciliazione, l'orientamento attuale della Corte conferma la conclusione cui già eravamo pervenuti in precedenza e cioè che nel perseguimento dell'obiettivo prioritario indicato dalla Commissione in udienza non può ravvisarsi alcuna trasgressione da parte del Consiglio del disposto dell'articolo 39 del trattato.

Possiamo pertanto, a titolo di prima conclusione, constatare che se il legislatore comunitario, al fine di preservare l'equivalenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione delle uova, ha scelto, nello stato attuale delle tecniche di controllo, un

1 — Così J. Boulouis, R. M. Chevallier: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Tomó 2, seconda edizione, pag. 326.

tipo di stampigliatura — la data di imballaggio — che è accessibile al più gran numero di produttori e non unicamente ad un gruppo ristretto fra di loro, il perseguimento prioritario di detto obiettivo tramite il mezzo prescelto non contravviene al disposto dell'art. 39 del trattato e non è quindi per sé criticabile.

18. Resta da esaminare se un'eventuale nullità potrebbe scaturire o dal perseguimento di un obbiettivo non giustificabile o dall'« isolamento di uno degli scopi in modo da rendere impossibile il conseguimento degli altri ».

19. Fra gli obiettivi perseguiti dal regolamento controverso figura, come abbiamo visto, l'esigenza di evitare la modificazione degli scambi nelle Comunità. Sia il Consiglio sia la Commissione hanno insistito su tale obiettivo sostenendo che il divieto dell'apposizione della data di produzione è giustificato dall'esigenza di una libera circolazione dei prodotti in un mercato unico. In particolare è stato fatto osservare che la data di produzione porrebbe dei problemi supplementari di controllo all'esportazione verso un altro Stato membro, tali da intralciare la libera circolazione del prodotto.

20. Anche se devo confessare che una siffatta argomentazione mi lascia perplesso, perché non penso che di per sé il principio, pur fondamentale, della libera circolazione debba necessariamente condurre al divieto della apposizione della data di produzione, ritengo che nel perseguimento di tale obiettivo, soprattutto non preso isolatamente ma nel contesto dell'altro obiettivo prioritario dinanzi esaminato, il Consiglio non abbia fatto ricorso a misure sproporzionate rispetto alla finalità perseguita e tali da costituire un vizio comportante l'invalidità del regolamento.

21. Resta infine da esaminare se un'eventuale invalidità non possa scaturire da una considerazione eccessiva di uno o più degli obiettivi dinanzi ricordati a scapito di un altro. Ed è evidentemente questa la tesi del sig. Paris. Egli ha insistito in maniera particolare sull'argomento secondo cui, sotto il pretesto di assicurare la fluidità del mercato, quanto in realtà il regolamento in questione persegue è di non far conoscere al consumatore la data esatta di produzione. L'esigenza di salvaguardare gli interessi degli agricoltori avrebbe quindi come conseguenza di vanificare le attese legittime dei consumatori a conoscere lo stato reale di freschezza dell'uovo.

22. Cosa pensare di questa argomentazione? A prima lettura, è innegabile che essa ha il merito di attirare la nostra attenzione su uno stato di fatto che sembra paradossale. Anche ammettendo (e confesso che in tal campo siamo nel dominio delle supposizioni, né il procedimento di fronte alla Corte ha portato la chiarezza che sarebbe stata auspicabile) che la data di imballaggio sia di più facile e sicuro controllo che non la data di produzione, resta pur sempre che la data di imballaggio attesta unicamente, e mi scuso per il truismo, la data in cui le uova sono state imballate. In particolare, tale data non riesce a garantire del tutto quanto alla freschezza dell'uovo. E la Commissione, lo ripeto, ha ammesso in udienza che neppure l'esame della camera d'aria permette di determinare la data di produzione dell'uovo.

A tal punto pare legittimo chiedersi se l'obbligo di apporre un'indicazione che non consente di risalire alla data di produzione se non indirettamente, cioè dando per scontato che le varie prescrizioni in materia di raccolta e di etichettaggio siano state tutte

scrupolosamente rispettate, favorisca davvero gli interessi del consumatore. Ed ancora: in tali condizioni, è giustificato vietare l'apposizione di un'altra data, quella di produzione, sostenendo che nello stato attuale della tecnica e della struttura delle imprese produttrici e distributrici il controllo sarebbe non affidabile, quando si sa per certo che la sola data lecitamente apponibile è forse più controllabile, ma di certo non più rivelatrice dell'unica informazione che, in fondo, sembra contare per il consumatore, cioè lo stato reale di freschezza dell'uovo?

23. La circostanza che il divieto di apporre la data di produzione possa, a prima vista, apparire come una « reazione esagerata » da parte del legislatore — nel senso che una trasgressione di tale divieto non aggraverebbe in ogni modo la situazione, di per sé già poco trasparente per il consumatore, condannato ad accontentarsi di una data di imballaggio che ben poco gli dice quanto al grado effettivo di freschezza del prodotto — è sufficiente per permetterci di concludere che l'equilibrio che deve essere ricercato dal Consiglio fra i vari obiettivi talora contrastanti fra di loro è stato nel caso di specie perturbato in maniera illecita?

24. Non ritengo che questo passo possa essere compiuto. È infatti giurisprudenza costante che nell'apprezzamento di una situazione economica complessa le istituzioni comunitarie godono di un vasto potere discrezionale, non censurabile dalla Corte se non in caso di errore manifesto, di sviamento di potere o di palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale.

25. Ora, dalle considerazioni che precedono emerge che ciò non si è verificato nella fattispecie.

Quanto in ultima analisi può essere rimproverato alla normativa controversa è di aver operato una scelta in materia di menzioni da apporre sul guscio dell'uovo che forse non è in grado di dare une garanzia assoluta al consumatore quanto alla freschezza del prodotto acquistato. Ma tale garanzia non gli sarebbe data neppure dalla data di produzione, poiché, come abbiamo appena visto, sembra non esistere un metodo di controllo sicuro quanto alla freschezza dell'uovo. Non rinvengo quindi in tale situazione le caratteristiche di uno dei tre vizi precedentemente ricordati.

26. Tenuto conto di quanto precede vi suggerisco di rispondere alla giurisdizione di rinvio che l'art. 15 del regolamento del Consiglio n. 2772/75 deve essere interpretato nel senso che comporta il divieto di apporre sulle uova date diverse da quelle contemplate dal regolamento, come la data di produzione e, d'altro lato, che l'esame della questione sottoposta alla Corte non ha posto in luce elementi che possono inficiare la validità di detto art. 15.