

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 6 marzo 2003¹

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale mira ad ottenere l'interpretazione di tre direttive comunitarie:

— la direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/396/CEE, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare⁶.

— la direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte², come modificata dalla direttiva del Consiglio 13 dicembre 1994, 94/71/CE³ (in prosieguo: la «direttiva 92/46»);

2. Il Tribunale civile di Bologna (Italia) chiede se l'«applicazione combinata» delle tre direttive summenzionate osti a che le autorità italiane impongano una data di scadenza di quattro giorni per il latte pastorizzato ad alta temperatura.

I — Contesto normativo

— la 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 destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità⁴, come modificata dalla direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/395/CEE⁵ (in prosieguo: la «direttiva 79/112»);

A — Contesto normativo comunitario

3. La direttiva 92/46 detta le regole sanitarie per la produzione e la commercializzazione del latte crudo, del latte trattato termicamente e dei prodotti a base di latte. Tale direttiva, adottata sulla scorta

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 268, pag. 1.

3 — GU L 368, pag. 33.

4 — GU 1979, L 33, pag. 1.

5 — GU L 186, pag. 17.

6 — GU L 186, pag. 21.

dell'art. 43 del trattato CEE (divenuto art. 43 del trattato CE, a sua volta divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), mira a garantire lo sviluppo razionale del settore del latte⁷, ad assicurare la protezione della sanità pubblica⁸ e a contribuire alla realizzazione del mercato interno⁹.

4. L'art. 5 della direttiva 92/46 prevede che gli Stati membri provvedano affinché il latte alimentare trattato termicamente venga messo in commercio soltanto qualora risponda a determinati requisiti, elencati in particolare nell'allegato C della direttiva medesima.

5. Il capitolo I dell'allegato C riguarda i requisiti di fabbricazione del latte trattato termicamente. Nella sezione A, n. 4, lett. a), sub ii), del detto capitolo I si stabilisce quanto segue:

«[i]l latte pastorizzato deve (...) presentare una reazione negativa alla prova di fosfatasi e positiva alla prova di perossidasi. È tuttavia autorizzata la produzione di latte pastorizzato che presenta una reazione negativa alla prova di perossidasi, a condizione che sul latte figuri un'indicazione del tipo: "pastorizzazione alta"».

7 — Secondo 'considerando'.

8 — Quarto 'considerando'.

9 — Quinto e settimo 'considerando'.

6. Il capitolo III del detto allegato C contiene le prescrizioni relative al confezionamento ed all'imballaggio del prodotto. Ai sensi del punto 5 di tale capitolo III, la confezione del latte trattato termicamente deve far risultare chiaramente la natura del trattamento termico, la data dell'ultimo trattamento termico e, per il latte pastorizzato, la temperatura alla quale il prodotto deve essere conservato.

7. Il capitolo IV, sezione B, del detto allegato C reca alcune prescrizioni in materia di etichettatura. Esso prevede che, fatte salve le disposizioni della direttiva 79/112, l'etichettatura deve riportare chiaramente la data di scadenza o il termine minimo di conservazione per i prodotti nei quali si può verificare uno sviluppo microbico.

8. La direttiva 79/112 stabilisce alcune regole relative all'etichettatura ed alla presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale. Tale direttiva, adottata sulla scorta dell'art. 100 del trattato CEE (divenuto, in seguito a modifica, art. 100 del trattato CE, a sua volta divenuto art. 94 CE), mira a sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci risultanti dalle disparità tra le normative nazionali in tale settore ed a contribuire in tal modo al funzionamento del mercato interno¹⁰.

10 — Primo e secondo 'considerando'.

9. L'art. 3, n. 1, punto 4, di tale direttiva stabilisce che l'etichettatura dei prodotti alimentari deve obbligatoriamente riportare il «termine minimo di conservazione» ovvero, nel caso di prodotti alimentari molto deperibili, la «data di scadenza».

sull'identità dei prodotti, segnatamente per il caso in cui questi ultimi presentino un pericolo per la salute del consumatore¹¹.

B — *Contesto normativo nazionale*

10. Ai sensi degli artt. 9 e 9 bis della direttiva 79/112, il termine minimo di conservazione è la data fino alla quale un prodotto alimentare conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione. Esso deve essere indicato mediante la dicitura «da consumarsi preferibilmente entro il ... [giorno]» ovvero mediante la dicitura «da consumarsi preferibilmente entro ... [mese/anno]».

13. Fino al 1997, la legge 3 maggio 1989, n. 169¹², intitolata «Disciplina del trattamento e della commercializzazione del latte alimentare vaccino», costituiva il testo di base disciplinante il trattamento e la commercializzazione del latte alimentare vaccino in Italia.

11. Per contro, la data di scadenza di un prodotto alimentare deve essere indicata mediante la dicitura «da consumare entro...» e deve comprendere il giorno, il mese, ed, eventualmente, l'anno. Tali indicazioni debbono essere seguite da una descrizione delle condizioni da osservare per la conservazione.

14. Tale legge definisce le caratteristiche del «latte pastorizzato» e del «latte fresco pastorizzato». Inoltre, il suo art. 5, terzo comma, stabilisce che la confezione deve riportare la denominazione del tipo di latte, così come definita dalle norme della legge medesima, nonché il termine massimo di conservazione. La stessa disposizione precisa che il termine di consumazione non può superare i quattro giorni successivi a quello del confezionamento.

12. La direttiva 89/396 detta alcune regole relative alle diciture ed ai segni che consentono di identificare la partita alla quale appartiene un prodotto alimentare. Tale direttiva, adottata sulla scorta dell'art. 100 A del Trattato CEE (divenuto art. 100 A del trattato CE, a sua volta divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE), mira a garantire una migliore informazione

15. Per contro, la legge n. 169/89 non contiene alcuna specifica disposizione relativa al latte pastorizzato ad alta tempera-

11 — Terzo 'considerando'.

12 — GURI n. 180, dell'11 maggio 1989, pag. 1996 (in prosieguo: la «legge n. 169/89»).

tura. Secondo l'ordinanza di rinvio pregiudiziale ¹³, questo tipo di latte viene ottenuto grazie ad un particolare sistema di pastorizzazione (un sistema ad infusione a vapore), che conferirebbe al latte una durabilità di 15-20 giorni dal confezionamento. Sotto il profilo tecnico, il latte pastorizzato ad alta temperatura è un latte che presenta una reazione negativa alla prova della perossidasi.

16. Nella normativa italiana, il latte pastorizzato ad alta temperatura viene contemplato soltanto dal Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, n. 54 ¹⁴, diretto ad assicurare l'attuazione delle direttive 92/46 e 92/47/CEE ¹⁵.

17. Conformemente all'allegato C, capitolo I, della direttiva 92/46, il decreto n. 54/97 stabilisce che il latte pastorizzato deve presentare una reazione positiva alla prova della perossidasi e che la produzione di latte pastorizzato che presenti una reazione negativa alla prova della perossidasi è autorizzata a condizione che sulle confezioni figurino un'indicazione del tipo «pastorizzato a temperatura elevata».

13 — Pagg. 5-7. V. anche le osservazioni scritte della ricorrente nella causa principale, punto 2, lett. a).

14 — GURI n. 59, del 12 marzo 1997, supplemento ordinario n. 54, pag. 1200 (in prosieguo: il «decreto n. 54/97»).

15 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, relativa alla concessione di deroghe temporanee e limitate alle norme sanitarie specifiche della Comunità in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 33).

II — Fatti e procedimento

18. La società Granarolo SpA ¹⁶ ha sede in Bologna (Italia). Qui essa commercializza, sotto la denominazione «Più giorni», un latte pastorizzato ad alta temperatura, prodotto per suo conto in Germania.

19. Con ordinanza-ingiunzione in data 11 febbraio 2000, il Comune di Bologna ha irrogato alla Granarolo una sanzione amministrativa pecuniaria di EUR 1 119,16 (ITL 2 167 000) per violazione dell'art. 5, terzo comma, della legge n. 169/89. Le autorità italiane hanno accertato che la confezione del latte «Più giorni» indicava una data di scadenza di otto giorni, invece dei quattro giorni prescritti dalla legge suddetta.

20. La Granarolo ha presentato un ricorso contro tale ordinanza-ingiunzione dinanzi al Tribunale civile di Bologna. Essa ha sostenuto che il provvedimento in questione è incompatibile con le direttive 92/46, 79/112 e 89/396.

21. Nella sua ordinanza di rinvio pregiudiziale, il Tribunale civile di Bologna chiarisce che le autorità italiane hanno interpretato la normativa nel senso che il latte pastorizzato ad alta temperatura rientra nella definizione di «latte pastorizzato» di cui alla legge n. 169/89. Le autorità italiane

16 — In prosieguo: la «Granarolo».

hanno pertanto conseguentemente applicato il termine di conservazione di quattro giorni previsto da tale legge al latte pastorizzato ad alta temperatura importato dalla Granarolo.

22. Il Tribunale civile di Bologna intende verificare la compatibilità dell'interpretazione delle autorità italiane con il diritto comunitario.

III — Questione pregiudiziale

23. Alla luce di quanto sopra, il detto giudice nazionale ha deciso di sospendere il giudizio in corso e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale diretta a stabilire:

«se l'applicazione combinata della direttiva 92/46 (...) (attuata in Italia con il decreto [n. 54/97]), nonché delle direttive 89/395 e 89/396 (...) (attuate in Italia con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109), sia limitata dal contenuto di una normativa nazionale (in particolare art. 5, terzo comma, in relazione all'art. 3 della legge [n. 169/89]) che imporrebbe (secondo l'interpretazione datane nel caso de quo), per il latte pastorizzato a temperatura elevata (tipologia prevista e disciplinata dalla direttiva 92/46 e dal decreto n. 54/97), una data di scadenza di quattro giorni successivi alla data di confezionamento».

IV — Osservazioni preliminari

24. Risulta dal fascicolo¹⁷ che, in seguito ai fatti di cui alla causa principale, la Granarolo ha trasferito in Italia il luogo di produzione. All'udienza, essa ha chiarito che il latte «Più giorni» era ormai prodotto in Italia e, tuttavia, le autorità italiane continuavano ad infliggerle sanzioni (sanzioni pecuniarie e sequestri) per il fatto che l'etichettatura dei suoi prodotti non era conforme alla legge n. 169/89.

25. La Granarolo mira pertanto ad un'interpretazione che consenta di risolvere l'insieme delle sue difficoltà. Da un lato, essa vuole poter commercializzare i propri prodotti fabbricati in Germania con una data di scadenza superiore a quattro giorni. Dall'altro, essa vuole poter commercializzare anche la propria produzione italiana con una data di scadenza superiore a quattro giorni. La Granarolo ricerca quindi una soluzione che si applichi non soltanto alle situazioni transnazionali (come è il caso della controversia a qua), ma anche, e soprattutto, alle situazioni a carattere puramente interno.

26. Questo è il motivo per cui la Granarolo non contesta la legge n. 169/89 in relazione agli artt. 28 CE e 30 CE. Essa sostiene che l'art. 5, terzo comma, di tale legge è

¹⁷ — V. ordinanza di rinvio (pag. 10); osservazioni scritte della Granarolo (pagg. 13 e 14); istanza di anticipazione della fase orale, depositata dalla Granarolo il 18 giugno 2002 (pag. 2), e osservazioni orali della Granarolo.

incompatibile con le direttive 92/46, 79/112 e 89/396.

27. Tenuto conto di tali elementi, inizierò con l'esaminare la questione pregiudiziale in relazione alle direttive 92/46 e 79/112 (infra, punto V). Successivamente, esporrò le ragioni per le quali, a mio avviso, la controversia dovrebbe essere esaminata anche alla luce degli artt. 28 CE e 30 CE (infra, punto VI).

V — Quanto alle direttive 92/46 e 79/112

28. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il Tribunale civile di Bologna chiede se le direttive 92/46 e 79/112 ostino a che le autorità di uno Stato membro applichino, al latte pastorizzato ad alta temperatura, una normativa nazionale che impone una data di scadenza di quattro giorni dal confezionamento del prodotto¹⁸.

18 — Benché venga menzionata nell'ordinanza di rinvio, la direttiva 89/396 non pare pertinente ai fini della soluzione della questione pregiudiziale. Infatti, la sola disposizione di tale direttiva riguardante la data di scadenza dei prodotti alimentari è l'art. 5, il quale prevede che «[q]uando il termine minimo di conservazione o la data limite per il consumo figurano nell'etichettatura, l'indicazione [che consente di identificare la partita alla quale appartiene un prodotto alimentare] può non accompagnare la derrata alimentare, purché la data indichi chiaramente e nell'ordine almeno il giorno e il mese». Tranne tale articolo, la direttiva 89/396 non contiene alcuna disposizione che riguardi, direttamente o indirettamente, la data di scadenza dei prodotti lattiero-caseari. Mi limiterò dunque ad esaminare le direttive 92/46 e 79/112.

29. Per rispondere a tale quesito, è necessario, in conformità dei metodi di interpretazione adottati dalla Corte¹⁹, esaminare in successione il tenore letterale, la struttura generale, nonché gli obiettivi delle direttive suddette.

A — Tenore letterale delle direttive 92/46 e 79/112

30. Quanto al tenore letterale delle direttive 92/46 e 79/112, è pacifico che queste ultime non contengono alcuna disposizione che fissi la data di scadenza del latte pastorizzato o degli altri prodotti a base di latte. È altresì pacifico che tali direttive non contengono alcuna disposizione che disciplini il modo in cui bisogna fissare la data di scadenza dei prodotti lattiero-caseari o dei prodotti alimentari.

31. In considerazione di tali circostanze, l'interpretazione letterale delle direttive 92/46 e 79/112 non può portare ad escludere l'applicazione della data di scadenza di quattro giorni nel caso del latte pastorizzato ad alta temperatura.

19 — V., quale esempio recente di una costante giurisprudenza, sentenza 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (Racc. pag. I-11453, punto 203).

32. Contrariamente alla Granarolo ed al governo tedesco, ritengo che tale interpretazione sia confermata dalla struttura generale delle direttive 92/46 e 79/112.

B — Struttura delle direttive 92/46 e 79/112

33. Come già detto, la direttiva 92/46 stabilisce le regole sanitarie relative alla produzione del latte e dei prodotti a base di latte.

34. Le prescrizioni da essa dettate si estendono a tutte le fasi della produzione del latte crudo, del latte trattato termicamente e dei prodotti a base di latte. La direttiva 92/46 inizia dunque fissando le condizioni relative all'ammissione del latte crudo negli stabilimenti di trattamento o di trasformazione del latte²⁰. Tali condizioni riguardano la salute degli animali, l'igiene delle aziende e del personale di queste ultime, nonché l'igiene della mungitura, della raccolta e del trasporto del latte crudo verso gli stabilimenti di trattamento o di trasformazione.

35. La direttiva 92/46 stabilisce poi le condizioni relative al riconoscimento degli stabilimenti di trattamento o di trasforma-

zione, nonché le norme di igiene dei locali, del materiale e del personale di tali stabilimenti²¹. La direttiva prosegue fissando i requisiti relativi alla fabbricazione del latte trattato termicamente e dei prodotti a base di latte²², nonché le prescrizioni in materia di confezionamento, imballaggio ed etichettatura dei prodotti²³. Infine, la detta direttiva conclude disciplinando le condizioni di magazzinaggio e di trasporto dei prodotti²⁴ e stabilendo le disposizioni in materia di controllo sanitario e di sorveglianza²⁵.

36. Pertanto, la direttiva 92/46 disciplina l'insieme delle fasi del processo di produzione del latte, a partire dalla salute degli animali fino al trasporto dei prodotti verso i vari punti di vendita.

37. Per contro, la direttiva 92/46 non disciplina, in alcun modo, le fasi successive alla produzione e alla messa in commercio dei prodotti. Essa non impone alcun requisito per quanto riguarda la commercializzazione ed il consumo di tali prodotti.

38. Orbene, la data di scadenza dei prodotti riguarda precisamente una fase successiva alla produzione dei medesimi. Anche nel caso in cui tale data sia fissata,

21 — V. allegato B.

22 — V. allegato C, capitoli I e II.

23 — Ibidem, capitoli III e IV.

24 — Ibidem, capitolo V.

25 — Ibidem, capitolo VI.

20 — V. allegato A.

in particolare, in base alle modalità di fabbricazione del prodotto²⁶, ciò non toglie che essa rientra tra le condizioni in presenza delle quali il prodotto stesso può (o deve) essere consumato una volta che sia stato fabbricato e messo in commercio.

39. Di conseguenza, la fissazione della data di scadenza del latte trattato termicamente non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 92/46.

40. La medesima constatazione si impone per quanto riguarda la direttiva 79/112.

41. Come già detto, tale direttiva stabilisce le condizioni relative all'etichettatura ed alla presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale.

42. È tuttavia pacifico che la direttiva 79/112 contiene soltanto regole di natura formale. Essa stabilisce le modalità di etichettatura²⁷, la lista delle indicazioni obbligatorie²⁸, nonché, se del caso, le modalità con le quali tali indicazioni debbono essere formulate²⁹. Per contro, la detta direttiva non stabilisce alcuna regola

sostanziale in merito al contenuto di tali indicazioni³⁰.

43. Così, per quanto riguarda, ad esempio, l'elenco degli ingredienti, la direttiva 79/112 prevede che l'etichettatura dei prodotti alimentari debba obbligatoriamente comprendere «l'elenco degli ingredienti»³¹. Essa precisa i casi nei quali tale menzione può essere omessa³², la nozione stessa di «ingrediente»³³, nonché le modalità di indicazione degli ingredienti³⁴. Per contro, la direttiva 79/112 non stabilisce gli ingredienti che debbono rientrare nella composizione dei prodotti alimentari³⁵.

44. Allo stesso modo, l'art. 3, n. 1, della direttiva 79/112 stabilisce che l'etichettatura deve comprendere obbligatoriamente il «termine minimo di conservazione» del prodotto alimentare o, nel caso di prodotti molto deperibili, la «data di scadenza». Gli artt. 9 e 9 bis precisano la nozione di «termine minimo di conservazione», nonché il modo in cui tale menzione deve essere formulata. Per contro, la direttiva 79/112 non stabilisce, in alcun modo, il contenuto

30 — V., in tal senso, sentenza 13 giugno 1996, causa C-144/95, Maurin (Racc. pag. I-2909, punti 10 e 11), nonché le conclusioni dell'avvocato generale La Pergola in tale causa (paragrafo 4).

31 — Art. 3, n. 1, punto 2.

32 — Art. 6, n. 2.

33 — Art. 6, n. 4.

34 — Artt. 6, nn. 5-8, 7 e 8.

35 — Tale questione può eventualmente costituire l'oggetto di una direttiva settoriale riguardante il prodotto alimentare in questione [v., ad esempio, la direttiva del Consiglio 24 luglio 1979, 79/693/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti le confetture, gelatine e marmellate di frutta e la crema di marroni (GU L 205, pag. 5)].

26 — V. paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

27 — Art. 2.

28 — Artt. 3-14.

29 — Idem.

sostanziale di tale data. La detta direttiva non contiene alcuna regola che consenta di stabilire, direttamente o indirettamente, il termine minimo di conservazione dei prodotti alimentari.

45. Da questi vari elementi risulta che la fissazione della data di scadenza non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive 92/46 e 79/112.

46. Ritengo, al pari della Commissione delle Comunità europee³⁶, che tale esclusione sia intenzionale. Difatti, taluni elementi consentono di ritenere che il legislatore comunitario abbia deliberatamente omissso di pronunciarsi sulla questione della data di scadenza dei prodotti contemplati dalle direttive 92/46 e 79/112.

47. Da un lato, era materialmente impossibile stabilire una data di scadenza dei prodotti alimentari nell'ambito della direttiva 79/112. Infatti, ai sensi del terzo 'considerando' di tale direttiva, quest'ultima stabilisce «norme (...) di carattere generale ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio». Era dunque inconcepibile che il legislatore potesse stabilire una data di sca-

denza per tutti i prodotti alimentari messi in commercio negli Stati membri.

48. Dall'altro lato, si può rilevare come la direttiva 92/46 contenga disposizioni estremamente dettagliate in svariati settori. Essa prevede, ad esempio, che «le persone addette alla mungitura devono lavarsi le mani immediatamente prima della mungitura e restare per quanto possibile con le mani pulite per tutta la durata dell'operazione»³⁷, od anche che «[i]l latte crudo di bufala destinato alla fabbricazione di prodotti a base di latte deve [avere un t]enore di germi a 30 °C (per ml) < 1 000 000 [laddove tale cifra rappresenta la m]edia aritmetica calcolata su un periodo di due mesi, con almeno due prelievi al mese»³⁸, od ancora che «[l]e cisterne, i bidoni e gli altri recipienti adibiti al trasporto del latte pastorizzato devono (...) essere lavati, puliti e disinfettati immediatamente dopo ogni utilizzazione e, ove occorra, prima di ciascuna nuova utilizzazione»³⁹.

49. Tenuto conto del grado di precisione di tali prescrizioni, è evidente che, se il legislatore avesse voluto stabilire una data di scadenza per il latte crudo, il latte trattato termicamente od i prodotti a base di latte, avrebbe provveduto ad inserire espresse disposizioni nella direttiva 92/46⁴⁰.

37 — Allegato A, capitolo III, sezione C, punto 1, lett. b), primo comma.

38 — Allegato A, capitolo IV, sezione B, punto 1.

39 — Allegato C, capitolo V, punto 2, terzo trattino.

40 — V., in tal senso, sentenza 9 gennaio 2003, causa C-257/00, Givane e a. (Racc. pag. I-345, punto 52).

50. Infine, si può sottolineare, come ha fatto la Commissione⁴¹, che la data di scadenza di un prodotto viene in genere fissata non soltanto in base ad elementi oggettivi (come la qualità delle materie prime, il procedimento di fabbricazione o le caratteristiche del confezionamento), ma anche sulla scorta di elementi soggettivi (quali le condizioni climatiche, le condizioni di conservazione del prodotto, nonché le abitudini e le attese dei consumatori).

51. Pertanto, la data di scadenza di un prodotto alimentare non deve necessariamente coincidere con la durabilità oggettiva ad esso conferita dal suo procedimento di fabbricazione. Le autorità competenti possono decidere di modificare tale data in base ad elementi peculiari del loro territorio od della loro comunità. Ne consegue anche che la data di scadenza di uno stesso prodotto può variare da uno Stato membro all'altro, e addirittura da una regione all'altra.

52. Tenuto conto di tutti tali elementi, ritengo che la fissazione della data di scadenza dei prodotti sia una questione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive 92/46 e 79/112. In altri termini, queste due direttive non sono intese a disciplinare la data di scadenza dei prodotti alimentari.

C — Obiettivi delle direttive 92/46 e 79/112

53. All'udienza, la Granarolo ha espressamente riconosciuto che la direttiva 92/46 non contiene alcun elemento atto a determinare la data di scadenza del latte pastorizzato ad alta temperatura.

54. Tuttavia, malgrado tale constatazione, la Granarolo ha sostenuto che la direttiva 92/46 osta all'applicazione della legge n. 169/89 al latte pastorizzato ad alta temperatura.

55. La Granarolo sostiene che l'interpretazione delle autorità italiane «comporta una compressione dell'efficacia e della completa applicazione del diritto comunitario» nell'ordinamento giuridico italiano⁴². A suo avviso, sarebbe inutile che la direttiva 92/46 offra agli operatori economici la possibilità di produrre un nuovo tipo di latte (vale a dire il latte pastorizzato ad alta temperatura) se poi, a livello nazionale, uno Stato membro può continuare ad applicare una normativa che impone di commercializzare tale latte con una data di scadenza di quattro giorni. La Granarolo aggiunge che la legge n. 169/89 produce l'effetto di dissuadere gli operatori italiani e stranieri dal procedere agli investimenti necessari in Italia per produrre il latte pastorizzato ad alta temperatura previsto dalla direttiva 92/46.

⁴¹ — V. le sue osservazioni scritte (punto 59).

⁴² — V. le sue osservazioni scritte (pag. 10).

56. Per parte mia, ritengo che tale tesi non possa essere accolta.

57. Come evidenziato dalla Commissione, la direttiva 92/46 non ha come obiettivo di consentire agli operatori economici di produrre una nuova tipologia di latte. Essa neppure si propone di promuovere la commercializzazione del latte pastorizzato ad alta temperatura nei diversi Stati membri o di stimolare gli investimenti economici nella Comunità europea.

58. La direttiva 92/46 ha come obiettivo principale quello di assicurare un alto livello di tutela della sanità pubblica⁴³. Essa detta le regole atte a garantire che i prodotti messi in commercio nei diversi Stati membri presentino tutte le garanzie richieste sotto il profilo sanitario, della qualità e della sicurezza alimentare. In tale prospettiva, la direttiva 92/46 si limita ad indicare le condizioni richieste affinché il latte pastorizzato ad alta temperatura possa essere legalmente messo in commercio.

59. Ciò detto, è vero che la direttiva 92/46 ha come obiettivo secondario quello di creare progressivamente le condizioni di un mercato interno⁴⁴. Tale direttiva mira ad assicurare la libera circolazione dei prodotti fabbricati in conformità delle norme sanitarie da essa dettate.

60. Tuttavia, ritengo che questo solo obiettivo non possa essere sufficiente per escludere l'applicazione della legge n. 169/89 al latte pastorizzato ad alta temperatura⁴⁵.

61. Infatti, risulta chiaramente dalle considerazioni di cui sopra⁴⁶ che la direttiva 92/46, al pari della direttiva 79/112, non disciplina le modalità di fissazione della data di scadenza dei prodotti. Tale data di scadenza non rientra nell'ambito dell'armonizzazione realizzata dalle suddette direttive. Ne consegue che, allo stato attuale della normativa comunitaria, gli Stati membri rimangono competenti ad adottare le misure relative alla fissazione della data di scadenza dei prodotti contemplati dalla direttiva 92/46, fatte salve le disposizioni generali del trattato e, in particolare, gli artt. 28 CE e 30 CE.

VI — Quanto agli artt. 28 CE e 30 CE

62. A questo proposito, sono dell'avviso che gli artt. 28 CE e 30 CE siano rilevanti ai fini della soluzione della controversia oggetto della causa a qua.

43 — Quarto 'considerando'.

44 — Quinto e settimo 'considerando'.

45 — V., per analogia, sentenze 16 gennaio 2003, causa C-12/00, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-459, punti 51-70), e causa C-14/00, Commissione/Italia (Racc. pag. I-513, punti 43-67).

46 — V. paragrafi 29-51 delle presenti conclusioni.

63. Infatti, è pacifico che, nella fattispecie, le autorità italiane hanno vietato la commercializzazione di prodotti legalmente fabbricati in un altro Stato membro, vale a dire la Repubblica federale tedesca. Pertanto, la controversia oggetto del giudizio a quo rientra nell'ambito di applicazione delle norme del trattato in materia di libera circolazione delle merci. Inoltre, l'interpretazione di tali norme potrebbe portare il giudice di rinvio a dichiarare l'illegittimità della sanzione pecuniaria inflitta alla Granarolo⁴⁷.

64. In conformità di una costante giurisprudenza⁴⁸, propongo quindi alla Corte di procedere all'interpretazione degli artt. 28 CE e 30 CE.

65. Nel merito, è noto che, dalla sentenza *Keck e Mithouard*⁴⁹, la Corte opera una distinzione tra le misure nazionali relative alle caratteristiche dei prodotti e le misure nazionali relative alle modalità di vendita.

66. Quanto alla prima categoria di misure, la Corte afferma che, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, l'art. 28 CE vieta gli ostacoli al commercio intracomu-

nitario derivanti dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (quali quelle riguardanti, ad esempio, la presentazione, l'etichettatura ed il confezionamento di tali merci), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati⁵⁰.

67. Per contro, quanto alla seconda categoria di misure nazionali, la Corte giudica attualmente che l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni che limitino o vietino talune modalità di vendita non costituisce un ostacolo ai sensi della giurisprudenza *Dassonville*⁵¹, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la loro attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri⁵².

68. Nella fattispecie, la legge n. 169/89 rientra nella prima categoria di misure. L'art. 5, terzo comma, di tale legge riguarda le menzioni che debbono figurare sulla confezione del latte pastorizzato, vale a dire le caratteristiche espressamente indicate dalla citata sentenza *Keck e Mithouard*

47 — V. paragrafi 65-75 delle presenti conclusioni.

48 — V., in particolare, sentenze 20 marzo 1986, causa 35/85, *Tissier* (Racc. pag. 1207, punto 9); 18 novembre 1999, causa C-107/98, *Teckal* (Racc. pag. I-8121, punto 39), e 16 gennaio 2003, causa C-265/01, *Pansard e a.* (Racc. pag. I-683, punto 19).

49 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91 (Racc. pag. I-6097).

50 — *Ibidem* (punto 15).

51 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74 (Racc. pag. 837).

52 — Sentenza *Keck e Mithouard*, cit. (punto 16).

(la presentazione e l'etichettatura dei prodotti). La disposizione controversa non può dunque essere qualificata come «modalità di vendita» ai sensi della giurisprudenza summenzionata.

69. È altresì pacifico che la legge n. 169/89 è indistintamente applicabile sia ai prodotti nazionali che ai prodotti importati. All'udienza, la Granarolo ha chiarito che, dopo il trasferimento dal luogo della sua produzione in Italia, le autorità italiane hanno continuato ad applicare le stesse misure interdittive (sanzioni pecuniarie e sequestri) che avevano applicato al latte prodotto in Germania.

70. Tuttavia, la legge n. 169/89, pur applicandosi indistintamente al latte prodotto in Italia ed al latte prodotto in Germania, è tale da ostacolare la libera circolazione delle merci. Infatti, tale misura produce l'effetto di costringere gli importatori a strutturare in modo differente la presentazione dei loro prodotti a seconda del luogo di commercializzazione e, dunque, a sopportare costi supplementari di confezionamento. Pertanto, in conformità della giurisprudenza della Corte⁵³, una misura siffatta rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

71. A questo punto, resta da verificare se l'applicazione della legge n. 169/89 possa

essere giustificata in base a ragioni attinenti alla tutela della sanità pubblica⁵⁴.

72. Secondo una costante giurisprudenza⁵⁵, la Corte afferma che incombe alle autorità nazionali l'onere di dimostrare, in ogni caso, che la normativa in questione è necessaria per garantire la tutela della salute dei consumatori e che essa è proporzionata all'obiettivo perseguito.

73. Nella fattispecie, il governo italiano non ha addotto alcun elemento che consenta di concludere che l'applicazione della legge n. 169/89 al latte pastorizzato ad alta temperatura è conforme al principio di proporzionalità. Al contrario, dagli altri elementi del fascicolo risulta che un'applicazione siffatta eccede quanto è necessario per garantire la tutela della sanità pubblica.

74. Nella sua ordinanza di rinvio, il Tribunale civile di Bologna evidenzia che, dal punto di vista tecnico, la principale caratteristica del latte pastorizzato ad alta temperatura risiede nel fatto che esso offre una maggiore durabilità rispetto al latte fresco pastorizzato ed al latte pastorizzato classico. Secondo il giudice di rinvio, il procedimento di pastorizzazione utilizzato

⁵³ — V., in particolare, sentenza 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punti 11-14).

⁵⁴ — Tale è infatti la motivazione sottesa alla prescrizione di cui all'art. 5, terzo comma, della legge suddetta (v. ordinanza di rinvio, pag. 5).

⁵⁵ — V., ad esempio, sentenze 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883, punti 39 e 40), e 14 luglio 1994, causa C-177/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 15).

per la produzione del latte pastorizzato ad alta temperatura consente di garantire a tale latte una conservabilità che va da 15 a 20 giorni successivi al confezionamento⁵⁶. D'altra parte, il giudice di rinvio aggiunge che la prescrizione della data di scadenza di quattro giorni di cui alla legge n. 169/89 «risulta priva di rilevanza per il latte pastorizzato ad alta temperatura, per il quale attualmente esistono nuove tecnologie che ne garantiscono una maggiore conservabilità»⁵⁷.

75. Poiché nessuna delle parti intervenienti ha contestato tali circostanze, ritengo che la Corte possa concludere che la prescrizione di cui all'art. 5, terzo comma, della legge n. 169/89 è sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Propongo dunque alla Corte di dichiarare che gli artt. 28 CE e 30 CE ostano all'applicazione della legge n. 169/89 al latte pastorizzato ad alta temperatura importato dalla Granarolo dalla Germania.

VII — Osservazioni conclusive

76. È pacifico che la soluzione qui sopra illustrata non consente di risolvere tutte le difficoltà incontrate dalla Granarolo.

77. Infatti, l'art. 28 CE è inteso ad eliminare gli ostacoli all'importazione di merci, e non già a garantire che le merci nazionali fruiscono dello stesso trattamento delle merci importate⁵⁸. Pertanto, la soluzione che propongo avrà semplicemente l'effetto di vietare l'applicazione della legge n. 169/89 al latte pastorizzato ad alta temperatura proveniente da altri Stati membri. Per contro, le autorità italiane potranno continuare ad applicare la data di scadenza di quattro giorni al latte pastorizzato ad alta temperatura prodotto sul territorio italiano.

78. Come evidenziato dalla Granarolo, tale soluzione porta ad una «discriminazione alla rovescia» poiché, in seguito alla sentenza della Corte, i prodotti nazionali saranno assoggettati ad un trattamento meno favorevole rispetto ai prodotti importati.

79. È noto che, in base ad una costante giurisprudenza⁵⁹, la Corte ritiene che la discriminazione alla rovescia non rientri nell'ambito di applicazione del diritto

⁵⁶ — V. ordinanza di rinvio (pagg. 6 e 7).

⁵⁷ — *Ibidem* (pagg. 5 e 6).

⁵⁸ — V., in particolare, sentenze 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet* (Racc. pag. 3231, punto 10); 13 novembre 1986, cause riunite 80/85 e 159/85, *Edah* (Racc. pag. 3359, punto 18), e 18 febbraio 1987, causa 98/86, *Mathot* (Racc. pag. 809, punto 7).

⁵⁹ — V., in particolare, sentenza 13 marzo 1979, causa 86/78, *Peureux* (Racc. pag. 897); sentenze *Cognet*, cit. (punti 10-12), *Edah*, cit. (punto 23), e *Mathot*, cit. (punto 12).

comunitario. Pertanto, la Corte si ritiene non competente ad intervenire in questo genere di situazioni⁶⁰.

80. Si può tuttavia notare come, a motivo della posizione adottata dalla Corte, le autorità nazionali tentino di introdurre soluzioni di altro tipo. Difatti, talune di esse hanno introdotto il principio (legislativo o giurisprudenziale) secondo cui i prodotti o i cittadini nazionali debbono beneficiare dello stesso trattamento che sarebbe stato applicato ai prodotti od ai cittadini di altri Stati membri in attuazione del diritto comunitario.

81. Orbene, sembrerebbe che la Corte costituzionale italiana abbia giustappunto introdotto un principio siffatto nella propria sentenza 30 dicembre 1997, n. 443⁶¹.

82. Si ricorderà, infatti, che la Corte, nella sentenza *Drei Glocken e a.*⁶², aveva affer-

mato che gli artt. 28 CE e 30 CE ostavano alla normativa italiana in materia di paste alimentari, che vietava la commercializzazione delle paste prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro. Conformemente alla propria giurisprudenza, la Corte aveva tenuto in quella sede a precisare che «è in causa l'estensione della legge sulle paste alimentari ai prodotti di importazione e che il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano»⁶³. Tuttavia sembra che la Corte costituzionale italiana, nella sua sentenza 30 dicembre 1997, abbia statuito che una siffatta discriminazione alla rovescia, tra i produttori nazionali ed i produttori comunitari, non poteva essere ammessa, in quanto violava il principio della parità di trattamento previsto dall'art. 3 della Costituzione italiana⁶⁴.

83. Sarà pertanto opportuno che il giudice del rinvio verifichi se il principio affermato dalla Corte costituzionale italiana possa essere applicato alla presente causa. In caso affermativo, il Tribunale civile di Bologna potrà applicare la soluzione proposta sulla scorta degli artt. 28 CE e 30 CE al latte pastorizzato ad alta temperatura prodotto dalla Granarolo sul territorio italiano.

60 — Per una posizione contraria, v. l'eccellente contributo di Poiares Maduro, M., «The Scope of European Remedies: The Case of Purely Internal Situations and Reverse Discrimination», *The Future of Remedies in Europe*, Hart Publishing, USA, 2000, pag. 117.

61 — *Rivista di diritto internazionale*, 1998, pag. 530.

62 — Sentenza 14 luglio 1988, causa 407/85 (Racc. pag. 4233).

63 — *Ibidem* (punto 25).

64 — In merito a tale sentenza, v. anche Della Chà, A., «Challenge of internal rules on grounds of reverse discrimination: an open issue», *Diritto del commercio internazionale*, 2002, pagg. 145, 161.

VIII — Conclusione

84. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo dunque alla Corte di risolvere il quesito pregiudiziale sollevato dal Tribunale civile di Bologna dichiarando quanto segue:

- «1) La direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte, come modificata dalla direttiva del Consiglio 13 dicembre 1994, 94/71/CE, e la 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 destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, come modificata dalla direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/395/CEE, non ostano a che le autorità di uno Stato membro applichino, al latte pastorizzato ad alta temperatura, una normativa nazionale che impone una data di scadenza di quattro giorni dal confezionamento del prodotto.
- 2) Per contro, gli artt. 28 CE e 30 CE ostano all'applicazione di una normativa siffatta al latte pastorizzato ad alta temperatura proveniente da altri Stati membri, in quanto è accertato che il procedimento utilizzato per la fabbricazione di tale latte consente di ottenere una durabilità che va da 15 a 20 giorni successivi al confezionamento del prodotto».