SENTENZA DELLA CORTE
14 luglio 1988 *

Nel procedimento 90/86,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Milano (Italia) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

Zoni,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE, onde determinare la compatibilità con detti articoli della legge italiana 4 luglio 1967, n. 580 (GURI n. 189 del 29 luglio 1967), che disciplina la produzione e il commercio delle paste alimentari,

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, f. f. di presidente, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: B. Pastor, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per il sig. G. Zoni, dall'avv. B. Berini, del foro di Milano,

— per la Unipi e altri, dall'avv. F. Capelli, del foro di Milano,

— per la Agnesi e altri, dall'avv. G. Cimolino, del foro di Milano,

— per la CNCD e altri, dall'avv. E. Romagnoli, del foro di Roma,

* Lingua processuale: l'italiano.

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. E. De March e E. White, membri del suo servizio giuridico,

— per il governo italiano, dal suo agente Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, assistito dall'avvocato dello Stato Ivo Braguglia,

— per il governo francese, dal suo agente G. Guillaume, assistito dal sig. B. Botte,

— per il governo olandese, dal suo agente A. Fierstra,

vista la relazione d'udienza completata in seguito alla trattazione orale del 12 novembre 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 26 aprile 1988,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 19 marzo 1986, pervenuta nella cancelleria della Corte il 26 marzo dello stesso anno, il pretore di Milano ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE, onde determinare la compatibilità con il diritto comunitario di una normativa nazionale che vieti la vendita di pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro.

2 La questione è insorta nell'ambito di un procedimento intentato dal pubblico ministero contro un grossista italiano, il sig. Zoni, che ha importato dalla Repubblica federale di Germania pasta prodotta con una miscela di grano tenero e di grano duro. Lo Zoni è perseguito penalmente per infrazione dell'art. 29 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (GURI n. 189 del 29 luglio 1967), che disciplina la produzione e il commercio delle paste alimentari (in prosieguo: « legge sulle paste alimentari »).

3 L'art. 29 della legge sulle paste alimentari dispone che per la produzione industriale di paste secche, che possono essere conservate per un certo tempo prima di essere consumate, deve essere usato esclusivamente grano duro. Gli artt. 33 e 50, 1° comma, di detta legge, autorizzano invece l'uso di grano tenero sia per la produzione artigianale di paste fresche, destinate al consumo immediato, sia per la produzione di pasta destinata all'esportazione.

4 L'art. 36, primo comma, della legge sulle paste alimentari, vieta di vendere in Italia pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla legge, cioè, in particolare, paste secche prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e grano duro. L'art. 50, secondo comma, della legge precisa che questo divieto di vendita si applica anche alle paste d'importazione.

5 Come il governo italiano ha osservato, il legislatore è stato indotto ad imporre ai produttori di pasta di usare esclusivamente grano duro da due ordini di considerazioni. Il legislatore ha voluto, in primo luogo, garantire la qualità della pasta, poiché quella prodotta esclusivamente con grano duro resiste molto meglio alla cottura. In secondo luogo, ha inteso favorire lo sviluppo della coltivazione del grano duro, i cui produttori hanno nella Comunità solo lo sbocco del mercato delle paste e, nelle regioni del Mezzogiorno ove sono stabiliti, non hanno alcuna possibilità concreta di riconvertirsi ad altre colture.

6 Lo Zoni ha sostenuto a sua difesa che l'applicazione alle paste importate dell'art. 29 della legge sulle paste alimentari è incompatibile con l'art. 30 del trattato. Stando così le cose, con ordinanza 19 marzo 1986 il giudice nazionale ha sospeso il procedimento e ha sollevato una questione pregiudiziale:

« Se l'art. 30 e l'art. 36 del trattato CEE vadano interpretati nel senso di far ritenere legittimo l'obbligo imposto dalla legge di uno Stato membro di impiegare esclusivamente grano duro nella fabbricazione di pasta alimentare secca destinata ad essere commercializzata all'interno del territorio dello Stato membro medesimo qualora venga accertato e provato che tale obbligo:

1) è stato imposto unicamente per tutelare le superiori qualità della pasta alimentare fabbricata con solo grano duro;

2) non comporta alcuna discriminazione ai danni dei prodotti, aventi le stesse caratteristiche, provenienti dagli altri paesi membri come pure nei confronti degli imprenditori comunitari degli stessi prodotti in quanto anche gli imprenditori nazionali sono assoggettati alle stesse limitazioni;

3) non è stato introdotto per perseguire scopi protezionistici in favore del prodotto nazionale ed ai danni del prodotto comunitario avente le stesse caratteristiche ».

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono riprodotti in prosieguo solo nella misura necessaria per il ragionamento della Corte.

8 La questione sollevata dal giudice nazionale verte, in sostanza, sulla compatibilità con gli artt. 30 e 36 del trattato dell'estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge sulle paste alimentari.

a) Sull'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

9 È opportuno ricordare la giurisprudenza costante della Corte (anzitutto la sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837), secondo cui il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative sancito dall'art. 30 comprende « ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari ».

10 Risulta inoltre da una giurisprudenza costante della Corte (cfr. anzitutto la sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral AG, Racc. pag. 649) che, in mancanza di una normativa comune, gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative alla composizione dei prodotti vanno accettati qualora tali normative nazionali, indistintamente applicate ai prodotti nazionali e a quelli importati, siano necessarie per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali.

La Corte ha tuttavia precisato che dette normative debbono essere proporzionate agli scopi perseguiti e che, se uno Stato membro dispone di mezzi meno restrittivi che consentano di raggiungere gli stessi scopi, è tenuto a farvi ricorso.

11 Occorre constatare che un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro costituisce un ostacolo all'importazione di paste lecitamente prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro in altri Stati membri. Pertanto resta da accertare se detto ostacolo possa essere giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell'art. 36 del trattato o da esigenze imperative come quelle summenzionate.

b) Sulla possibilità di giustificare l'ostacolo di cui è causa per ragioni di tutela della salute pubblica

12 Il governo italiano ha attirato l'attenzione della Corte sul problema dell'uso di additivi chimici e di coloranti che sarebbero spesso usati per conferire alla pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro le caratteristiche organolettiche e, in particolare, il colore ambrato, naturalmente proprie della pasta prodotta esclusivamente con grano duro. A suo parere, un sensibile assorbimento di detti additivi chimici e coloranti può comportare effetti dannosi per la salute dell'uomo.

13 In risposta ad un quesito posto dalla Corte, il governo italiano ha tuttavia ammesso di non disporre di dati che gli consentano di affermare che la pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro contenga necessariamente additivi chimici o coloranti.

14 Un divieto generale di smerciare paste d'importazione prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è pertanto in ogni caso contrario al principio di proporzionalità e non è giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell'art. 36 del trattato.

c) Sulla possibilità di giustificare l'ostacolo di cui è causa per talune esigenze imperative

15 Si è sostenuto che il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è necessario per tutelare i consumatori, per garantire la lealtà dei negozi commerciali e, infine, per assicurare la piena efficienza dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

16 Il primo argomento, secondo cui la legge sulle paste alimentari intende tutelare i consumatori in quanto ha lo scopo di garantire la qualità superiore della pasta, prodotto italiano di antica tradizione, non può essere accolto. È certamente legittimo voler dare ai consumatori, che attribuiscono qualità particolari alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, la possibilità di operare la propria scelta sulla base di questo elemento. Tuttavia, come la Corte ha già sottolineato (sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia, Racc. pag. 3019, e 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. 1987, pag. 1227), tale possibilità può essere garantita con mezzi che non ostacolino l'importazione di prodotti legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri e, in particolare, con « l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto ».

17 È opportuno osservare poi che il legislatore italiano può non soltanto prescrivere che vengano elencati gli ingredienti, a norma della direttiva del Consiglio sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari (GU L 33 dell'8 febbraio 1979, pag. 1), ma che inoltre nulla gli impedisce di riservare la denominazione di « pasta di semola di grano duro » alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro.

18 Dato che la pasta è un prodotto che può essere servito nei luoghi di ristorazione, si deve aggiungere che è possibile adottare un sistema di informazione del consumatore relativamente alla natura della pasta che gli viene offerta.

19 Si è obiettato che un'etichettatura appropriata relativa alla natura del prodotto venduto non basterebbe a rendere i consumatori italiani sufficientemente attenti alla natura della pasta che acquistano, poiché « pasta » significherebbe per loro un prodotto ottenuto esclusivamente con grano duro.

20 Questa obiezione va respinta. Il termine « pasta » è usato dal legislatore italiano stesso, come risulta dagli artt. 33 e 50 della legge sulle paste alimentari, per designare prodotti fabbricati con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, cioè paste fresche e paste destinate all'esportazione. Inoltre, l'art. 29 determina che cosa debba intendersi per « pasta di semola di grano duro ». Il legislatore italiano stesso fa dunque 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 stato usato solo grano duro.

21 In secondo luogo, si è sostenuto che, per quanto attiene alla pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, un elenco degli ingredienti non basterebbe a garantire la lealtà dei negozi commerciali. Allo stato attuale delle tecniche di analisi, non sarebbe possibile accertare l'esattezza delle indicazioni che vi compaiono, per cui i produttori potrebbero indicare una proporzione di grano duro più elevata di quella realmente presente nella pasta. Tenuto conto della differenza di prezzo tra il grano duro e il grano tenero, i produttori potrebbero così far pagare al consumatore un prezzo più alto di quello giustificato dalla proporzione effettiva di grano duro impiegato. Stando così le cose, solo il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero potrebbe prevenire una frode del genere.

22 Anche questo argomento va respinto. È sufficiente osservare che il governo italiano dispone, comunque, di un mezzo meno restrittivo per garantire la lealtà dei negozi commerciali. Infatti, riservando la denominazione « pasta di semola di grano duro » alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, darà al consumatore italiano la possibilità di esprimere le sue preferenze per il prodotto al quale è abituato e la certezza che la differenza di prezzo è senz'altro giustificata da una differenza di qualità.

23 In terzo luogo, si è sostenuto che, garantendo uno sbocco ai coltivatori, la legge sulle paste alimentari integra la politica comune nel settore di cereali, la quale ha per finalità di garantire un reddito minimo ai coltivatori di grano duro grazie alla determinazione di un prezzo d'intervento nettamente più elevato per il grano duro rispetto a quello stabilito per il grano tenero, nonché di incentivare la coltivazione del grano duro con la concessione di aiuti diretti alla produzione. L'abrogazione della legge sulle paste alimentari indurrebbe i produttori italiani ad usare grano

tenero per la pasta destinata al mercato italiano. Il grano duro verrebbe così ad essere progressivamente privato dei suoi sbocchi, il che provocherebbe eccedenze con la conseguenza di ulteriori acquisti d'intervento a carico del bilancio comunitario.

24 Il governo italiano ha sostenuto, inoltre, che senza uno sbocco garantito la coltivazione del grano duro scomparirebbe nelle regioni del Mezzogiorno dove è praticata. Questa scomparsa comporterebbe l'abbandono della terra, dato che le possibilità di riconversione sono, in quelle zone, quasi inesistenti e creerebbe un movimento di emigrazione con grave danno sociale ed ambientale.

25 Occorre sottolineare anzitutto 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.

26 Si deve inoltre ricordare che, come risulta dalla sentenza della Corte 23 febbraio 1988 (causa 216/84, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1988, pag. 793), una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri devono astenersi da ogni provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità. Spetta alla Comunità cercare una soluzione al summenzionato problema nell'ambito della politica agricola comune, non ad uno Stato membro.

27 Occorre osservare infine che l'andamento della situazione sui mercati d'esportazione dimostra che la concorrenza attraverso la qualità va a vantaggio del grano duro. Infatti, dai dati statistici forniti alla Corte risulta che la quota di mercato occupata dalla pasta prodotta esclusivamente con grano duro in altri Stati membri, dove subisce sin d'ora la concorrenza delle paste prodotte con grano tenero o con miscele di grano tenero e di grano duro, aumenta continuamente. I timori del governo italiano quanto alla scomparsa della coltura del grano duro sono pertanto infondati.

28 Stando così le cose, la questione sollevata dal giudice nazionale va risolta nel senso che l'estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del trattato.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dai governi italiano, francese e olandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal pretore di Milano, con ordinanza 19 marzo 1986, dichiara:

L'estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del trattato.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo il 14 luglio 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart