ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
14 de Julho de 1988 *

No processo 90/86,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo pretore di Milano (Itália) no acção penal pendente neste Ôrgäo jurisdicional contra

Zoni,

e que se destina a obter uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE, que se pronuncie sobre a compatibilidade com estes artigos de certas diposições da Lei italiana n.° 580, de 4 de Julho de 1967 (GURI n.° 189 de 29.7.1976), que estabelece a regulamentação do fabrico e comercialização das massas alimentícas,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. G. Bosco, presidente de secção, f. f. de presidente, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini
secretário: B. Pastor, administradora

vistas as observaçöes apresentadas:

— em representação de G. Zoni, por A. Berini, advogado no foro de Milão,

— em representação de Unipi e outros, por F. Capelli, advogado no foro de Milão,

— em representação da Agnesi e outros, por G. Cimolino, advogado no foro de Milão,

— em representação da CNCD e outros, por E. Romagnoli, advogado no foro de Roma,

* Lingua do processo: italiano.

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por E. De March e E. White, membros do seu Serviço Jurídico,

— em representação do Governo italiano, por Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático, na qualidade de agente, assistido por I. Braguglia, avocato dello Stato, com domicílio escolhido na embaixada de Itália no Luxemburgo,

— em representação do Governo francês, pelo seu agente G. Guillaume, assistido por B. Botte,

— em representação do Governo neerlandês, pelo seu agente A. Fierstra,

visto o relatório para audiência completado após a realização desta em 12 de Novembro de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Abril de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 19 de Março de 1986, recebido na Secretaria do Tribunal em 26 do mesmo mês e ano, o pretore di Milano colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado, com o objectivo de determinar a compatibilidade com o direito comunitário de uma regulamentação nacional que proíbe a venda de massas obtidas a partir de trigo mole ou da mistura de trigo duro e trigo mole.

2 Esta questão foi suscitada num litígio que opõe o Ministério Público a um grossista italiano, Georgio Zoni, que importou da Alemanha massas obtidas a partir de uma mistura de trigo mole e trigo duro. G. Zoni é acusado perante o pretore di Milano de violação do artigo 29.° da Lei n.° 580, de 4 de Julho de 1967 (GURI n.° 189 de 29.7.1967), que estabelece a regulamentação da produção e da comercialização das massas alimentícias (adiante «lei sobre as massas alimentícias»).

3 Do artigo 29.° da lei sobre as massas alimentícias resulta que o emprego exclusivo de trigo duro é obrigatório para a produção industrial de massas secas, que podem ser conservadas durante algum tempo antes de serem consumidas. Em contrapartida, os artigos 33.° e 50.°, primeiro parágrafo, da mesma lei autorizam o emprego de trigo mole tanto para a produção artesanal de massas secas destinadas ao consumo imediato, como para a de massas destinadas à exportação.

4 O artigo 36.°, primeiro parágrafo, da lei sobre as massas alimentícias proíbe a venda em Itália de massas que apresentem características diferentes das definidas pela lei, isto é, nomeadamente de massas secas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo duro e de trigo mole. O artigo 50.°, segundo parágrafo, precisa que esta interdição de venda se aplica igualmente às massas importadas.

5 Conforme explicou o Governo italiano, foram duas as ordens de considerações que levaram o legislador a obrigar os produtores de massas a empregarem exclusivamente trigo duro. Por um lado, o legislador pretendeu garantir a qualidade das massas, já que as obtidas unicamente com trigo duro resistem muito melhor à cozedura. Por outro lado, pretendeu favorecer o desenvolvimento da cultura do trigo duro, já que os respectivos produtores praticamente não dispõem de outra possibilidade de escoamento além do mercado das massas alimentícias e, nas regiões do Mezzogiorno onde estão estabelecidos, não têm a possibilidade real de se reconverterem para outras culturas.

6 Georgio Zoni alegou em sua defesa que a aplicação do artigo 29.° da lei sobre as massas alimentícias às massas importadas era incompatível com o artigo 30.° do Tratado CEE. Foi nessas condições que o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e, por despacho de 19 de Março de 1986, colocou a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE ser interpretados no sentido de que a obrigação imposta pela lei de um Estado-membro de emprego exclusivo de trigo duro na fabricação de massas alimentícias secas destinadas a serem comercializadas no interior desse Estado-membro deve ser considerada legal, quando está provado que tal obrigação:

1) foi imposta apenas com o objectivo de proteger as características superiores das massas alimentícias fabricadas unicamente com trigo duro;

2) não provoca qualquer discriminação em detrimento de produtos que apresentem as mesmas características, provenientes dos outros países membros bem como relativamente aos fabricantes comunitários dos mesmos produtos, dado que os fabricantes nacionais estão também sujeitos às mesmas limitações;

3) não foi adoptada a fim de prosseguir objectivos proteccionistas em favor da produção nacional e em detrimento da produção comunitária possuidora das mesmas características? »

7 Para mais ampla exposição da matéria de facto do processo principal, bem como da tramitação processual e das observações apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida necessária para a fundamentação do Tribunal.

8 A questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional refere-se no essencial à compatibilidade com os artigos 30.° e 36.° do Tratado do alargamento aos produtos importados de uma interdição de venda de massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, do tipo da contida na lei sobre as massas alimentícias.

a) Sobre a existência de um obstáculo à livre circulação de mercadorias

9 Recorde-se que é jurisprudência constante do Tribunal (em primeiro lugar, acórdão de 11 de Julho de 1974, Procureur du roi/Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837), que a proibição de medidas de efeito equivalente ao de restrições quantitativas contida no artigo 30.° do Tratado engloba «qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros susceptível de constituir obstáculo, directa ou indirectamente, efectiva ou potencialmente ao comércio intracomunitário» (tradução provisória).

10 Por outro lado, resulta da jurisprudência constante do Tribunal (ver em primeiro lugar o acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral-AG, 120/78, Recueil p. 649) que, na ausência de regulamentação comum, os obstáculos à livre circulação que resultam de disparidades entre as regulamentações nacionais sobre a composição dos produtos devem ser admitidos, desde que essas regulamentações nacionais, indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e importados, sejam necessárias para satisfazer exigências imperativas, como sejam a protecção dos con-

sumidores e a lealdade das transacções. O Tribunal indicou todavia que tais regimes devem ser proporcionais aos objectivos prosseguidos e que, se um Estado-membro dispuser de meios menos restritivos que permitam atingir os mesmos fins, deve recorrer a eles.

11 Deve declarar-se que uma proibição de venda de massas obtidas a partir de trigo mole, ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, constitui um obstáculo à importação de massas licitamente fabricadas noutros Estados-membros a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro. Resta pois verificar se este obstáculo pode ser justificado por razões de protecção da saúde pública, na acepção do artigo 36.° do Tratado, ou por exigências imperativas, como as mencionadas acima.

b) Sobre a possibilidade de justificar a limitação em causa por razões de salvaguarda da saúde pública

12 O Governo italiano chamou a atenção do Tribunal para o problema do emprego de aditivos químicos e de corantes, muitas vezes utilizados para conferir às massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro as características organolépticas, nomeadamente a cor amarelada, que são próprias das massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro. Segundo ele, uma absorção importante destes aditivos químicos e corantes poderia provocar efeitos prejudiciais para a saúde do homem.

13 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, o Governo italiano admitiu todavia não dispor de elementos que lhe permitissem afirmar que as massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro contêm necessariamente aditivos químicos ou corantes.

14 Uma proibição geral de comercializar massas importadas fabricadas com trigo mole ou uma mistura de trigo mole e de trigo duro é, por conseguinte, contrária, em qualquer caso, ao princípio da proporcionalidade e não é justificada por razões de salvaguarda da saúde pública na acepção do artigo 36.° do Tratado.

c) Sobre a possibilidade de justificar a limitação em causa por força de determinadas exigências imperativas

15 Foi sustentado que uma proibição da venda de massas obtidas a partir de trigo mole, ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, é necessária para proteger os consumidores, para garantir a lealdade das transacções e, por último, para assegurar o pleno efeito da organização comum de mercado no sector dos cereais.

16 O argumento avançado em primeiro lugar, segundo o qual a lei sobre as massas alimentícias se destina a proteger os consumidores, visto que tem por objectivo garantir a qualidade superior das massas, produto italiano tradicional, não pode ser aceite. É certamente legítimo pretender dar aos consumidores que atribuem qualidades particulares às massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro, a possibilidade de efectuarem a sua escolha em função deste elemento. No entanto, como o Tribunal já sublinhou (acórdãos de 9 de Dezembro de 1981, Comissão/ /Itália, 193/80, Recueil, p. 3019, e de 12 de Março de 1987, Comissão/República Federal da Alemanha, 178/84, Colect. p. 1227), tal objectivo pode ser assegurado por meios que não entravem a importação de produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-membros, e nomeadamente pela «aposição obrigatória de rotulagem adequada relativa à natureza do produto vendido» (tradução provisória).

17 É necessário observar, em seguida, que o legislador italiano não só pode estabelecer a enumeração dos ingredientes segundo as disposições da directiva do Conselho sobre a rotulagem e a apresentação dos géneros alimentícios (JO L 33, de 8.2.1979, p. 1; EE 13 F9 p. 162), mas que, além disso, nada o impede de reservar a denominação «massas de sêmola de trigo duro «para as massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro.

18 Uma vez que as massas são produtos susceptíveis de serem servidos em estabelecimentos da indústria hoteleira, deve recordar-se que é possível estabelecer um sistema de informação do consumidor relativamente à natureza das massas que lhe são oferecidas.

19 Objectou-se que uma rotulagem adequada relativa à natureza do produto vendido não bastaria para tornar os consumidores italianos suficientemente atentos à natureza das massas que adquirem, dado que «massa» significaria, no seu espírito, um produto obtido exclusivamente a partir de trigo duro.

20 Esta objecção deve ser afastada. Por um lado, o termo «massa» é, tal como resulta dos artigos 33.° e 50.° da lei sobre as massas alimentícias, utilizado pelo próprio legislador italiano para designar produtos obtidos a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, caso das massas frescas e das massas destinadas à exportação. Por outro lado, o artigo 29.° determina o que se deve entender por «massas de sêmola de trigo duro». O próprio legislador italiano recorreu à expressão «sêmola de trigo duro» para especificar um tipo de massas, o que demonstra que, mesmo para ele, a palavra «massas» tem um carácter genérico e não implica que tenham sido fabricadas apenas com trigo duro.

21 Em segundo lugar, sustentou-se que, no que respeita às massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo duro e de trigo mole, uma lista dos ingredientes não permitiria assegurar a lealdade das transacções. No estado actual das técnicas de análise, não seria possível verificar a exactidão das indicações nela feitas, pelo que os produtores de massas poderiam indicar uma proporção de trigo duro mais elevada do que a efectivamente contida nas massas. Tendo em conta a diferença de preço entre o trigo duro e o trigo mole, os produtores poderiam assim fazer pagar aos consumidores um preço mais elevado do que o justificado pela proporção exacta de trigo duro empregue. Nestas condições, só uma proibição de venda de massas obtidas a partir de trigo mole poderá evitar tal risco.

22 Este argumento deve igualmente ser afastado. Basta recordar que o Governo italiano dispõe, em qualquer caso, de um meio menos restritivo para assegurar a lealdade das transacções. Com efeito, ao reservar a denominação «massa de sêmola de trigo duro» para as massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro, daria aos consumidores italianos a possibilidade de exprimirem as suas preferências pelo produto ao qual estão habituados e a certeza de que a diferença de preço é inteiramente justificada por uma diferença de qualidade.

23 Sustentou-se, em terceiro lugar, que, ao assegurar uma possibilidade de escoamento aos produtores, a lei sobre as massas alimentícias completa a política agrícola comum no sector dos cereais, a qual tem por objectivo, por um lado, garantir o rendimento dos produtores de trigo duro, através da fixação de um preço de intervenção para esse cereal a um nível nitidamente superior ao fixado para o trigo mole, e, por outro, incitá-los, mediante a concessão de ajudas directas à produção, a cultivarem trigo duro. A revogação da lei sobre as massas alimentícias levaria os

produtores italianos a utilizarem trigo mole nas massas destinadas ao mercado italiano. O trigo duro ficaria assim progressivamente privado de possibilidades de escoamento, o que daria origem a excedentes que obrigariam a novas compras de intervenção a cargo do orçamento comunitário.

24 O Governo italiano alegou por outro lado que, sem escoamento garantido, a cultura do trigo duro desapareceria das regiões do Mezzogiorno onde é praticada. Esta desaparição implicaria o abandono da terra, dado que as possibilidades de reconversão são quase inexistentes e criaria um movimento de emigração acompanhado de um grave prejuízo nos planos social e do ambiente.

25 Deve sublinhar-se, em primeiro lugar, que está em causa a extensão da lei sobre as massas alimentícias aos produtos importados e que o direito comunitário não exige que o legislador italiano revogue a lei no que respeita aos produtores de massas estabelecidos em território italiano.

26 Recorde-se em seguida que, conforme resulta do acórdão do Tribunal de 23 de Fevereiro de 1988 (Comissão/República Francesa, 216/84, Colect. p. 793), desde que a Comunidade tenha estabelecido uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida unilateral, ainda que de natureza a secundar a política agrícola comum. É à Comissão que cabe encontrar a solução para o problema acima exposto no âmbito da política agrícola comum e não a um Estado-membro.

27 Por último, deve observar-se que a evolução da situação nos mercados de exportação demonstra que o jogo da concorrência beneficia o trigo duro, devido à sua qualidade. Com efeito, resulta dos dados estatísticos fornecidos ao Tribunal que a quota de mercado ocupada pelas massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro noutros Estados-membros, onde estão já expostas à concorrência das massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, está em aumento permanente. Nestas circunstâncias, conclui-se que os receios do Governo italiano quanto à desaparição da cultura do trigo duro não têm fundamento.

28 Assim, deve responder-se à questão formulada pelo órgão jurisdicional nacional que a extensão, aos produtos importados, de uma proibição de venda de massas obtidas a partir de trigo mole ou de um mistura de trigo duro e trigo mole, como a contida na lei italiana sobre as massas alimentícias, é incompatível com os artigos 30.° e 36.° do Tratado.

Sobre as despesas

29 As despesas apresentadas pelos governos italiano, francês e neerlandês, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Constituindo o processo, para as partes na acção principal, um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, cabe a este pronunciar-se sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo pretore di Milano, por despacho de 19 de Março de 1986, declara:

O alargamento aos produtos importados de uma proibição de venda de massas alimentícias obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e trigo duro, como acontida na lei italiana sobre as massas alimentícias, é incompatível com os artigos 30.° e 36.° do Tratado.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 14 de Julho de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart