minação particular reservada às massas obtidas exclusivamente a partir de trigo duro. As mesmas considerações valem para a necessidade de assegurar a lealdade das transacções comerciais.

Também não pode ser justificada por razões de salvaguarda da saúde pública, na ausência de elementos que permitam afirmar que as massas obtidas a partir de trigo mole contêm aditivos químicos ou corantes. Tal proibição geral de comercialização é, em qualquer caso, contrária ao princípio da proporcionalidade.

2. Quando a Comunidade tenha estabelecido uma organização comum de mercado num sector determinado, os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida unilateral, ainda que susceptível de apoiar a política comum da Comunidade. Assim, se há problemas de escoamento relativamente a um produto abrangido por essa organização comum, o que não é defensável quando os dados estatísticos revelam que o produto em causa beneficia da concorrência pela qualidade, é à Comunidade e não a um Estado-membro que cabe procurar a solução no âmbito da política agrícola comum.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 90/86 *

I — Factos e tramitação processual

A — *Tramitação processual perante o órgão jurisdicional de reenvio*

Georgio Zoni, grossista italiano, importou da República Federal da Alemanha massas alimentícias fabricadas a partir de uma mistura de trigo duro e trigo mole. Um dos retalhistas a quem foram fornecidas pediu às autoridades competentes que verificassem se tinham sido fabricadas em conformidade com a regulamentação italiana em vigor.

Em consequência, foi instaurada acção penal contra Georgio Zoni perante o pretore di Milano, por violação do artigo 29.° da Lei n.° 580, de 4 de Julho de 1967 (GURI n.° 189 de 29.7.1967), que regulamenta o fabrico e comercialização de massas alimentícias (adiante «lei sobre as massas alimentícias») e do artigo 5.°, alínea a), da lei n.° 283 de 30 de Abril de 1962 (GURI n.° 139 de 4.6.1962), que introduz alterações à regulamentação sanitária sobre a produção e venda de produtos alimentares e de

* Língua do processo: italiano.

bebidas (adiante «lei geral sobre os géneros alimentícios»).

O artigo 29.° da lei sobre as massas alimentícias estabelece o uso obrigatório de trigo duro para a sua fabricação.

O artigo 5.°, alínea a), da lei geral sobre os géneros alimentícios proíbe o emprego de misturas compostas de substâncias de qualidade inferior às prescritas pela lei.

Algumas empresas italianas produtoras de massas alimentícias (nove no total — adiante «Agnesi e outros»), as respectivas associações (incluindo uma associação internacional — adiante «Unipi e outros») e as associações de agricultores (em nome dos produtores de trigo duro — adiante «CNCD e outros») constituíram-se parte civil.

Georgio Zoni alegou, em sua defesa, que a regulamentação italiana era incompatível com o artigo 30.° do Tratado CEE pelo que não podia ser aplicada. Nestas condições, o juiz de reenvio, por despacho de 19 de Março de 1986, colocou a seguinte questão:

«Devem os artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE ser interpretados no sentido de que a obrigação imposta pela lei de um Estado-membro do emprego exclusivo de trigo duro na fabricação de massas alimentícias secas destinadas a ser comercializadas no interior do território 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?»

B — *Quadro normativo: legislação italiana e regulamentação comunitária*

1. *A lei sobre as massas alimentícias: texto e objectivos*

a) O texto da lei

Até 4 de Julho de 1967 a regulamentação em vigor em Itália era a da Lei n.° 874, de 22 de Junho de 1933. Continha apenas uma regra de denominação. Autorizava o emprego de farinhas, tanto de trigo duro como de trigo mole, para a fabricação de massas alimentícias.

Esta lei foi substituída pela Lei n.° 580 sobre as massas alimentícias e tem por origem uma iniciativa parlamentar conhecida por «proposta de lei Bartole».

Esta lei contém simultaneamente regras relativas ao fabrico e à comercialização das massas alimentícias. Algumas dessas regras de comercialização respeitam à denominação das massas, dispondo outras sobre os rótulos que figuram na embalagem das mesmas.

Por outro lado, o artigo 36.°, primeiro parágrafo da lei sobre as massas alimentícias estabelece que «é proibida a venda ou a posse para venda de massas que apresentem características diferentes das definidas na presente lei». O artigo 50.°, segundo parágrafo, dispõe que «a importação de... massas alimentícias que apresentem características diferentes das estabelecidas na presente lei... é proibida».

— Regras relativas à fabricação das massas alimentícias

A lei sobre as massas alimentícias distingue entre a fabricação industrial de massas secas, que são destinadas à conservação, e a fabricação artesanal de massas (húmidas) frescas, que se destinam ao consumo imediato.

As massas alimentícias secas devem ser fabricadas exclusivamente à base de sêmola de trigo duro. É o que resulta das disposições do artigo 29.° combinadas com as do artigo 28.°

O artigo 29.° dispõe que «entende-se por "paste di semola di grano duro" (massa de sêmola de trigo duro) e "paste di semolato di grano duro" (massas de sêmola fina de trigo duro) os produtos que resultam da extensão, laminagem e secagem de massas exclusivamente preparadas, respectivamente, com: a) sêmola de trigo duro e água; b) sêmola fina de trigo duro e água».

O artigo 29.° dispõe que a produção de massas destinadas à venda só é autorizada para os tipos de massas que apresentem as características seguintes:

Tipo e denominação	Humidade máxima em percentagem	Percentagem de matéria seca					Acidez expressa em graus, máximo (1)
		Cinzas		Celulose		Substâncias azotadas × 5,7 min.	
		Min.	Máx.	Min.	Máx.		
Massas de sêmola de trigo duro	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Massas de sêmola fina de trigo duro	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) O grau de acidez está expresso no número de centímetros cúbicos de solução alcalina normal necessária para neutralizar 100 gramas de matéria seca.

As massas só podem atingir a percentagem mínima de cinzas estabelecida pelo artigo 29.° se tiverem sido fabricadas exclusivamente à base de trigo duro, já que este contem mais cinzas do que o trigo mole.

A regra do emprego exclusivo de trigo duro na fabricação de massas contem duas excepções.

Por força do artigo 33.°, «a fabricação de massas alimentícias frescas é autorizada» e «a utilização de farinhas de trigo mole é autorizada» para a fabricação daquelas.

Por força do artigo 50.°, primeiro parágrafo, «a fabricação de... massas alimentícias que apresentem características diferentes das estabelecidas pelas disposições da presente lei é autorizada, na condição de se tratar de produtos destinados à exportação e não nocivos para a saúde humana, após a obtenção da autorização a conceder segundo as modalidades fixadas pelo regulamento».

— Regras relativas à designação das massas

O artigo 28.° da lei sobre as massas alimentícias, já citado, tem por efeito reservar a denominação «massas à base de sêmola de trigo duro» às massas fabricadas exclusivamente com sêmola de trigo duro e água. Resulta do artigo 29.° que estas massas devem obrigatoriamente exibir tal denominação.

— Regras relativas à rotulagem das massas

Por força do artigo 35.° da lei sobre as massas alimentícias, a embalagem deve exibir, em italiano, o nome ou designação social do fabricante, sua sede, a sede da fábrica, a denominação e o tipo das massas bem como o peso líquido.

b) Os objectivos da lei

Resulta das actas do debate parlamentar que o legislador italiano foi levado a adoptar a lei sobre massas alimentícias por dois tipos de considerações.

O legislador visou, por um lado, garantir a qualidade das massas, nomeadamente das que contêm apenas trigo duro, que resistem muito melhor à cozedura.

Visou, por outro lado, encorajar a cultura do trigo duro. O mercado das massas constitui na Comunidade o único escoamento para os cultivadores do trigo duro e estes não têm a possibilidade real de se reconverterem a outra cultura nas regiões meridionais da Comunidade onde estão estabelecidos. Nestas condições, o objectivo do legislador foi o de lhes garantir a única possibilidade de escoamento, impondo aos fabricantes de massas a obrigação de empregarem exclusivamente trigo duro.

2. *A lei geral sobre os géneros alimentícios*

Por força do artigo 5.°, alínea a), da Lei geral n.° 283, sobre os géneros alimentícios,

«é proibida a utilização na preparação de alimentos... de géneros alimentícios... misturados com géneros de qualidade inferior ou tratados seja por que forma for, de modo a modificar a sua composição natural...»

As relações entre a lei sobre as massas alimentícias e a lei geral sobre os géneros alimentícios são as seguintes.

Por um lado, ao mesmo tempo que proibe a aplicação às massas de agentes químicos ou outros aditivos, o artigo 34.° da lei sobre as massas alimentícias salvaguarda os poderes que o ministro da Saúde detem nos termos da lei geral sobre os géneros alimentícios, isto é, os de autorizar, sob certas condições, o emprego de corantes ou aditivos químicos [artigo 5.°, alíneas f) e g), da mesma lei].

Por outro lado, o artigo 8.°, primeiro parágrafo, do decreto ministerial adoptado em execução da lei sobre as massas alimentícias estabelece que os ingredientes alimentares empregues na preparação das massas especiais secas e nas massas alimentares frescas devem corresponder às normas de higiene e de pureza previstas pela legislação em vigor e em particular pelo artigo 5.° da lei geral sobre os géneros alimentícios.

3. *A Directiva 79/112*

O Conselho adoptou, em 18 de Novembro de 1978, uma directiva relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios destinados ao consumidor final (JO 1979, L 33, p. 1; EE 13 F9 p. 162). Por força do artigo 6.°, n.° 5, alínea a) desta directiva «a lista dos ingredientes deve ser estabelecida pela enumeração de todos os ingredientes que constituem o género alimentício, por ordem de peso decrescente no momento do seu fabrico».

A aplicação deste artigo a massas mistas que contenham, por exemplo (como no caso em apreço), 60 % de trigo mole e 40 % de trigo duro, implica que seja mencionado em primeiro lugar o trigo mole e, depois, o trigo duro, sem qualquer indicação quanto à proporção entre os dois.

A Directiva 79/112 foi transposta em Itália pelo Decreto n.° 322 do presidente da República, de 18 de Maio de 1982.

4. *Organização comum de mercado no sector dos cereais*

Na medida em que a lei sobre as massas alimentícias tem por objectivo encorajar a cultura do trigo duro, prossegue um objectivo que a Comunidade adoptou, desde 1967, no quadro da organização comum de mercado no sector dos cereais.

A acção comunitária comporta dois aspectos: por um lado, a introdução de um preço de intervenção do trigo duro um nível claramente superior ao aplicado ao trigo mole e, por outro, a concessão de uma ajuda directa à produção de trigo duro (ver artigo 10.° do Regulamento n.° 120/67 do Conselho, de 13 de Junho de 1967, JO 1967, p. 2269), e artigo 10.° do Regulamento n.° 2727/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, JO 1975, L 281, p. 1; EE 03 F9 p. 13).

Desde 1967, a produção de trigo duro aumentou constantemente em Itália, tal como em França e na Grécia, e alargou-se mesmo para o Norte, nomeadamente na Alemanha,

na Dinamarca e no Reino Unido. A produção em Itália representa cerca de três quartos da produção comunitária.

Face a esta evolução, a Comunidade, a partir de 1976, restringiu as condições de concessão da ajuda. O montante da ajuda começou por ser determinado em função das superfícies cultivadas e já não das quantidades produzidas. Foi em seguida prevista a possibilidade de limitar a ajuda a certas regiões. Por último, a ajuda foi limitada ao trigo duro que possua características qualitativas e tecnológicas a determinar (ver artigo 5.° do Regulamento n.° 1143/76 do Conselho, de 17 de Maio de 1976, JO 1976, L 130, p. 1; EE 03 F10 p. 90).

Quanto às características qualitativas e tecnológicas, devem nomeadamente garantir que o trigo duro esteja apto a ser utilizado em semolaria e no fabrico de massas alimentícias (ver artigo 3.° do Regulamento n.° 3103/76 do Conselho, de 16 de Dezembro de 1976, JO 1976 L 351, p. 1; EE 03 F11 p. 94). Através do regulamento de execução, a Comissão determinou que o trigo duro deve apresentar características «que provem o carácter não colante da cozedura da massa proveniente da sua transformação» (ver artigo 2.° do Regulamento n.° 2835/77 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1977, JO 1977, L 327, p. 9; EE 03 F13 p. 160).

Quanto às regiões susceptíveis de beneficiarem da ajuda, a regulamentação de base prevê agora que só é concedida nas zonas da Comunidade onde a produção do trigo duro constitua parte tradicional e importante da produção agrícola (ver artigo 11.° do Regulamento n.° 1451/82 da Comissão, de 18 de Maio de 1982, JO 1982, L 164, p. 1; EE 03 F25 p. 173).

No entanto, a produção comunitária de trigo duro continuou a desenvolver-se. Hoje, parte desta produção nem sequer tem escoamento no mercado comunitário. Face a esta situação, a Comunidade considera a alteração da sua política neste sector. Propõe-se nomeadamente diminuir o preço de intervenção do trigo duro aproximando-o assim do aplicado ao trigo mole.

Por outro lado, se há importantes quantidades de trigo duro hoje adquiridas pelos organismos de intervenção comunitários, isto não se explica apenas pelo crescimento da produção comunitária mas igualmente pela importação de trigo duro em proveniência da América do Norte.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

Foram apresentadas ao Tribunal observações escritas, por Zoni, por Agnesi e outros, Unipi e outros, CNCD e outros, partes civis na acção principal, pelos governos italiano, francês e neerlandês e pela Comissão. CNCD e outros remetem, no essencial, para as observações apresentadas por Unipi e outros, limitando as suas observações aos aspectos «agrícolas» da questão.

A — *Quanto à existência de uma restrição à importação na acepção do artigo 30.° CEE*

Georgio Zoni sustenta que a lei italiana contém efectivamente uma discriminação na medida em que proíbe as importações de massas de trigo mole, ao mesmo tempo que permite aos exportadores italianos a utilização do trigo mole, na fabricação de massas destinadas à exportação.

Esta lei visa, por outro lado, proteger a produção do trigo duro italiano.

Agnesi e outros observam que as disposições do artigo 30.° CEE devem ser interpretadas em conjugação com as do artigo 36.° CEE. As restrições justificadas por uma das razões mencionadas neste artigo só são ilícitas se servirem de cobertura a interesses incompatíveis com os princípios de liberdade estabelecidos pelo Tratado (ver o segundo parágrafo do artigo 36.°).

Não é o que se passa no caso em apreço. A lei italiana não estabelece nenhuma discriminação relativamente aos produtos estrangeiros face aos produtos italianos. Por outro lado, não prossegue qualquer objectivo proteccionista contrário aos princípios fundamentais do Tratado CEE.

Segundo *Unipi e outros*, o acórdão «Cassis de Dijon», de 20 de Fevereiro de 1979, (Rewe-Zentral AG, 120/78, Recueil, p. 649) deve ser interpretado no sentido de que uma medida indistintamente aplicável deve ser apreciada não somente com base na interpretação estrita dos critérios do artigo 36.° CEE mas igualmente em critérios mais amplos, como sejam as «exigências imperativas» e os «motivos de interesse geral».

No caso em apreço, a lei italiana aplica-se indistintamente aos produtos nacionais e importados. Se a lei tivesse imposto apenas aos operadores italianos a obrigação de fabricarem e venderem em Itália exclusivamente massas de trigo duro, isto teria imediatamente suscitado o problema da constitucionalidade da lei por violação do princípio de não discriminação enunciado no artigo 3.° da Constituição italiana. O facto de a lei autorizar o emprego de trigo mole na fabricação de massas destinadas à exportação não a torna discriminatória. Se alguma discriminação existe, decorre da divergência entre as legislações dos diferentes Estados-membros. A lei italiana não possui em si mesma carácter discriminatório. Ora, para efeitos da aplicação do artigo 30.°, o carácter discriminatório de um comportamento só pode ser declarado em função da legislação do Estado em que a comercialização é efectuada, conforme o Tribunal reconheceu expressamente no seu acórdão de 20 de Abril de 1983 (Schutzverband, 59/82, Recueil, p. 1217).

O legislador não tentou proteger os fabricantes italianos de massa contra os seus concorrentes estrangeiros, já que estes não exportavam massa para Itália em 1967. Com efeito, a lei atingiu essencialmente os fabricantes italianos de massas que na época utilizavam trigo mole.

O legislador também não visou proteger os produtores italianos de trigo duro contra os produtores estrangeiros de trigo mole. Ainda que possa ter favorecido os primeiros, agiu sobretudo em detrimento dos seus concorrentes nacionais produtores de trigo mole. Estes últimos eram, aliás, na época, maioritários.

Pelas mesmas razões, o *Governo italiano* alega que a lei sobre as massas alimentícias não visava proteger, nem os fabricantes italianos de massas nem os produtores italianos de trigo duro.

Alega, por outro lado, que a lei não tem efeitos discriminatórios. Sobre este ponto, salienta que a autorização do emprego do trigo mole para a fabricação de massas destinadas à exportação visa apenas alargar aos fabricantes italianos uma possibilidade aberta a todos os fabricantes estabelecidos em países onde o emprego exclusivo do trigo duro não é exigido. Desta forma, a lei

pretende evitar qualquer discriminação dos fabricantes italianos relativamente a esses fabricantes estrangeiros.

O *Governo francês* considera que a lei italiana é indistintamente aplicável aos produtos nacionais importados e, por isso, o acórdão «Cassis de Dijon», confirmado pelo acórdão «Souvenirs d'Irlande», de 17 de Junho de 1981 (Comissão/Irlanda, 113/80, Recueil, p. 1637), é aplicável neste caso.

Segundo o *Governo neerlandês*, o carácter indistintamente aplicável da lei em causa não constitui um argumento decisivo para a considerar compatível com o direito comunitário. O acórdão *«Cassis de Dijon»* indica que apenas exigências imperativas relativas ao interesse geral justificam uma derrogação da proibição contida no artigo 30.° CEE.

Quanto à ausência de objectivo proteccionista, invocada pelo pretore di Milano, o Governo neerlandês considera que o determinante não são as intenções do legislador no momento da adopção da lei, mas sobretudo os efeitos da regulamentação, nomeadamente os obstáculos às trocas intracomunitárias que se verificam aquando da sua aplicação.

A *Comissão* observa, por seu lado, que a questão da compatibilidade da lei italiana com o direito comunitário se deve colocar nos termos do acórdão «Cassis de Dijon». Decorre deste acórdão que uma medida, ainda que não de natureza discriminatória, pode ser incompatível com o artigo 30.° CEE na medida em que comporte efeitos restritivos para o comércio entre os Estados-membros não necessários para satisfazer uma exigência imperativa.

Quanto à ausência de objectivo proteccionista invocada pelo pretore di Milano, é irrelevante que o legislador não tenha tido a intenção de proteger o produto nacional contra os produtos dos outros Estados-membros que apresentem as mesmas características. A questão relevante é a de saber se a lei produz efeitos protectores que favorecem «o produto nacional típico» na acepção do acórdão de 13 de Março de 1984 (Prantl, 16/83, Recueil, p. 1299) contra os produtos concorrentes de outros Estados-membros. Ora, no caso em apreço, a lei tem tais efeitos proteccionistas. Beneficia, por um lado, a comercialização de massas alimentícias de fabricação tipicamente italiana, isto é, que contêm apenas trigo duro e, por outro, a utilização do trigo duro de produção tipicamente italiana. Prejudica assim, respectivamente, as massas de fabricação estrangeira que normalmente contêm trigo mole e o trigo mole de produção estrangeira.

B — *Quanto à existência de exigências imperativas na acepção do acórdão «Cassis de Dijon»*

1. *A protecção dos consumidores*

Georgio Zoni observa que a confiança dos consumidores italianos é susceptível de ser protegida por um sistema de rotulagem apropriado, por força do qual a natureza da matéria prima utilizada na fabricação das massas seja indicada de forma precisa.

Unipi e outros admitem que o argumento segundo o qual uma rotulagem adequada exclui qualquer risco de confusão junto do consumidor é à primeira vista assaz convincente, mas que não resiste a um exame aprofundado. Formulam várias objecções contra este argumento para concluir que, em definitivo, o único meio de proteger os interesses do consumidores consiste em im-

pôr a obrigação de empregar exclusivamente trigo duro na fabricação das massas.

Em primeiro lugar, se a lei do trigo duro fosse suprimida, os restaurantes seriam tentados a fabricar massas com trigo mole, já que é mais barato, oferecendo-as à clientela ao mesmo preço que as de trigo duro, cuja qualidade é superior. Tal prática provocaria confusão nos clientes e arriscar-se-ia a destruir a imagem das massas italianas, que tradicionalmente contêm apenas trigo duro. Ora, uma rotulagem adequada não pode eliminar o risco de confusão para todos os que consomem massas em restaurantes italianos onde a lista indica, no máximo, que as massas são «de fabrico próprio», a fim de as distinguir das massas industriais secas.

Depois, os consumidores italianos nunca foram colocados perante a existência de rótulos que explicitamente oponham as duas matérias-primas utilizáveis na fabricação de massas: o trigo mole e o trigo duro. Nestas condições, um rótulo que designasse as massas por referência à matéria prima empregue teria um resultado essencialmente nulo. Em qualquer caso, os consumidores italianos estão de tal modo habituados às massas que contêm exclusivamente trigo duro que associariam automaticamente as designações «massa» ou «spaghetti» à presença exclusiva de trigo duro, sem olharem para o rótulo.

Por último, ainda que tomem consciência de uma rotulagem adequada, os consumidores podem ser induzidos em erro quanto ao «justo» preço a pagar. Por um lado, é impossível, no estado actual das técnicas de análise, determinar a quantidade exacta de trigo mole nas massas de mistura. Por outro, o trigo mole é claramente mais barato que o trigo duro. Assim, é fácil enganar o consumidor fazendo-o pagar um preço mais elevado do que o justificado pela proporção de trigo duro realmente utilizada nas massas. A lei sobre as massas alimentícias constitui o único meio que permite garantir que o consumidor pagará o justo preço.

Unipi e outros sublinham, aliás, que esta objecção fornece, na sua opinião, a prova decisiva da impossibilidade de eliminar as causas da confusão no mercado das massas alimentícias através de um sistema adequado de rotulagem.

Tendo assim afastado o argumento relativo à rotulagem, alegam, por outro lado, que os novos métodos de secagem, embora tenham por efeito conferir às massas que contêm trigo mole aproximadamente a mesma resistência à cozedura, provocam simultaneamente um péssimo resultado no que respeita ao paladar. Todas essas massas têm um gosto «préfabricado» de má qualidade. Só o emprego exclusivo de trigo duro permite a fabricação de massas que se destinam naturalmente à cozedura sem ser necessário recorrer a tratamentos térmicos que alteram definitivamente a sua natureza.

Aliás, dado que tais métodos de secagem só recentemente foram desenvolvidos, as massas importadas que contêm trigo mole, tratadas segundo esses métodos, não podem ser consideradas como «tradicionalmente» produzidas no Estado-membro de origem, na acepção do acórdão «Genièvre» de 26 de Novembro de 1985 (Miro, 182/84, Recueil, p. 3731).

Agnesi e outros partilham o ponto de vista de Unipi e outros, segundo o qual uma rotula-

gem adequada não é susceptível de eliminar todo o risco de confusão junto do consumidor. A este respeito, referem-se igualmente à atitude do consumidor italiano e à possibilidade de enganar o consumidor sobre o justo preço das massas.

Sustentam por outro lado que, na hipótese de as massas serem fabricadas com mistura de trigo duro e trigo mole, os métodos de análise actuais não permitem verificar se os ingredientes enumerados no rótulo segundo a ordem decrescente da sua importância em termos de peso, como estabelece o artigo 6.° da Directiva 79/112.

A autorização de comercialização das massas importadas que contêm trigo mole podia incitar igualmente certos fabricantes italianos a fabricar tais massas no estrangeiro a fim de as importar em seguida em Itália, o que teria por resultado desqualificar a imagem das massas alimentícias italianas.

O *Governo italiano* limita-se a invocar o argumento relativo ao engano do consumidor quanto ao «justo» preço das massas: a lei sobre as massas alimentícias constitui o único meio que permite assegurar que o consumidor paga exactamente o preço justificado pela qualidade do produto que adquire.

O *Governo francês* utiliza igualmente este argumento bem como o relativo à atitude do consumidor italiano: a apresentação das massas de trigo mole sob a denominação de «massas» não pode senão criar confusão no espírito do consumidor que associa esta denominação à presença exclusiva de trigo duro.

Alega igualmente que, na hipótese de as massas serem fabricadas com uma mistura de trigo duro e trigo mole, os métodos de análise actuais não permitem verificar se os ingredientes são enumerados no rótulo segundo a ordem decrescente da sua importância em razão do peso, conforme estabelece o artigo 6.° da Directiva 79/112.

Citando os acórdãos de 7 de Fevereiro de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Recueil, p. 483, n.° 20) e de 17 de Março de 1983 (De Kikvorsch, 94/82, Recueil, p. 947, n.° 8), o *Governo neerlandês* considera que o artigo 30.° não impede a adopção de regras nacionais que tenham por objectivo melhorar a qualidade dos produtos nacionais, na condição, todavia, de que estas não constituam um obstáculo à livre circulação das mercadorias e permitam aos consumidores adquirir produtos fabricados de acordo com uma tradição diferente.

O Governo neerlandês observa, a propósito do argumento relativo à atitude do consumidor italiano que, em qualquer caso, as denominações «massas» ou «spaghetti» se foram tornando, ao longo dos anos, termos genéricos e que é jurisprudência constante do Tribunal que é incompatível com o artigo 30.° CEE reservar um termo genérico a uma variedade nacional, recusando-o, por esse meio, às diferentes variedades produzidas noutros Estados-membros.

Formula, no entanto, uma reserva. Segundo afirma, podem apresentar-se situações em que os produtos em causa já não possam ser classificados como massas alimentícias porque, por exemplo, o teor em cereais é demasiado baixo. Deve pois existir um limite abaixo do qual um produto não pode ser considerado correspondente a uma determinada denominação.

Citando por seu turno o acórdão «Jongeneel Kaas», a Comissão recorda que, na ausência de regras comunitárias, os Estados-membros têm a faculdade de conduzir uma política de qualidade relativa à sua produção nacional, na condição de que não entrave a livre circulação dos produtos importados.

A propósito do argumento relativo à atitude do consumidor italiano, cita, em primeiro lugar, o acórdão «Vinaigre de vin» de 9 de Dezembro de 1981 (Comissão/Itália, 193/80, Recueil, p. 3019, n.° 23), segundo o qual a protecção do consumidor, que, habituado à utilização comercial de um termo específico, o associa erradamente a um produto particular, pode ser assegurada pela aposição obrigatória de uma rotulagem adequada relativa à natureza do produto vendido. Por outro lado, salienta que o consumidor italiano fica informado da composição das massas que lhe são oferecidas para compra através da denominação, mesmo sem ter de examinar a lista dos ingredientes.

2. *A lealdade das transacções*

Como ficou exposto, os partidários da lei sobre as massas alimentícias sustentam que a obrigação de empregar exclusivamente trigo duro constitui o único meio que permite assegurar aos consumidores que o preço que pagam corresponde exactamente à qualidade do produto.

Sem se pronunciar sobre este ponto, a *Comissão* apoia-se no já citado acórdão «Genièvre», para concluir, em sentido contrário, que a obrigação de utilizar apenas trigo duro não pode ser justificada por uma exigência imperativa relativa à lealdade das transações.

Salienta que as massas de trigo duro apresentam obrigatoriamente uma denominação que lhe é própria e que por tal facto se distinguem das que contêm trigo mole. Deste ponto de vista, a doutrina do acórdão «Genièvre«, proferido num processo em que a genebra neerlandesa e a genebra belga não se distinguiam pela sua denominação, não pode, *a fortiori,* ser aplicada.

3. *A saúde pública*

Georgio Zoni sustenta que é evidente que o trigo mole é uma matéria-prima tão natural quanto o trigo duro e que, até ao presente, ninguém defendeu que o trigo mole fosse nocivo para a saúde.

Unipi e outros alegam que a obrigação de empregar exclusivamente trigo duro permite evitar a utilização de aditivos e de corantes na fabricação de massas. Estes são indispensáveis para que as massas que contêm trigo mole tenham o aspecto amarelado característico das fabricadas unicamente com trigo duro. Um destes corantes é a tetrasina, que, absorvido em doses regulares, sobretudo nos níveis que o consumo de massas atinge em Itália, poderia tornar-se perigosa para a saúde.

O *Governo italiano* usa igualmente estes argumentos e conclui também que uma absorção importante de adititvos e de corantes pode provocar efeitos prejudiciais à saúde humana.

Por outro lado, não é possível assegurar uma informação adequada ao consumidor dado que os aditivos em causa não são ingredientes que devam figurar na embalagem por força da Directiva 79/112.

Segundo o *Governo francês*, os especialistas são unânimes em reconhecer que o trigo duro é a única matéria-prima que permite obter massas alimentícias de qualidade, tanto no que respeita ao gosto e à cor como a resistência à cozedura. Assim, as massas de trigo duro, contrariamente às massas de trigo mole, não necessitam da junção de qualquer aditivo alimentar, como sejam corantes, gelificantes, estabilizadores ou emulsionantes.

Também a *Comissão* recorda que o pretore considerou provado que, no caso em apreço, as massas alimentícias importadas não eram prejudiciais para a saúde.

4. *A protecção de um sector agrícola em conformidade com a organização comum de mercado a ele relativa*

Segundo a *CNCD e outros*, a acção da própria Comunidade no sector cerealífero segue, desde o princípio, a lógica da «pureza» das massas de trigo duro, análoga à que inspirou a legislação italiana. Por conseguinte, essa legislação não constitui uma violação dos artigos 30.° e 36.° CEE. Aliás, a crítica dessa legislação não pode deixar de chocar-se com as disposições do artigo 39.° CEE, n.° 2, alínea a), e com qualquer intervenção comunitária que, de acordo com as dispoisções deste artigo, tenha em conta «a natureza particular da actividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disponibilidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas».

O *Governo italiano* sustenta que a lei sobre as massas alimentares visa favorecer o desenvolvimento da produção de trigo duro e contribui assim para a realização de um objectivo fundamental que a própria Comunidade adoptou no quadro da organização de mercado relativa aos cereais. Esta política tem em conta as disparidades estruturais e naturais entre as diferentes regiões agrícolas da Comunidade, em conformidade com as disposições do artigo 39.° CEE, n.° 2, alínea a), e responde assim a uma exigência imperativa.

A lei sobre as massas alimentícias constitui, por outro lado, um meio adequado ao objectivo que visa atingir. Desde logo tal decorre do próprio facto de corresponder a uma exigência geral e imperativa que a ordem jurídica comunitária assumiu e fez sua. Por outro lado, não se pode perder de vista que, nas zonas de produção tradicionais, a cultura do trigo duro não pode, por razões de clima e de solos, ser substituída por outras culturas. Por último, é necessário ter em conta que os produtores de massas dos outros Estados-membros não sofrem concretamente qualquer prejuízo em consequência dessa lei, dada a quase total ausência de importação de massas em Itália, antes e após a sua feitura.

Segundo o *Governo francês*, a revogação da lei sobre as massas alimentícias conduziria a pôr em causa a política agrícola comum relativa ao trigo duro. A Comunidade encorajou a produção de trigo duro a fim de assegurar um nível de vida equitativo aos respectivos produtores [ver o artigo 39, n.° 1, alínea b)] e assegurar um abastecimento satisfatório à indústria das massas alimentícias [ver o artigo 39.°, n.° 1, alínea d)]. A concorrência do trigo mole compromete o único escoamento do trigo duro e, em consequência, o desenvolvimento da produção de trigo duro, encorajada pela Comunidade.

Segundo o *Governo neerlandês*, não é admissível que uma medida de protecção nacional possa vir completar a adoptada no quadro da política agrícola comum. A propósito do caso em apreço, observa nomeadamente que a ajuda comunitária para o trigo duro é justificada pelo rendimento mais fraco por hectare da cultura deste cereal relativamente à das variedades de trigo mole. Uma vez compensada esta diferença de nível de produção através dessa ajuda comunitária, deixa de haver lugar às medidas nacionais destinadas a proteger o emprego do trigo duro na fase da comercialização.

Em todo o caso, a lei italiana cai sob a alçada do artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2727/75, por força do qual é proibida a aplicação de qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente.

Segundo a *Comissão*, a protecção de um sector económico determinado, ainda que agrícola, não pode constituir uma exigência imperativa susceptível de justificar uma excepção ao princípio fundamental da livre circulação das mercadorias, dado que tal redundaria em admitir o princípio do proteccionismo. Por outro lado, considera que, em qualquer caso, deixa de haver lugar para as medidas de protecção nacional quando a política agrícola comum assegura já a protecção de um sector determinado.

Observa, por último, que cabe apenas à Comunidade adoptar as medidas apropriadas no caso de a revogação da lei sobre as massas alimentícias comprometer o único escoamento do trigo duro e obrigar à aquisição do acréscimo dos respectivos excedentes, através do mecanismo da intervenção.

III — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, o *Governo italiano* explicou que a regra do emprego exclusivo de trigo duro não é válida para a fabricação de massas (húmidas) frescas, essencialmente por três razões:

— a importância marginal desta produção;

— a consideração dos costumes e tradições locais segundo os quais as massas especiais são preparadas misturando a massa fresca com outros ingredientes, como carne ou legumes;

— a multiplicidade dos locais de fabricação artesanal de massas frescas que não permite efectuar os controlos sanitários necessários para determinar a presença de trigo mole nessas massas.

Interrogado sobre a questão de saber se as massas de trigo mole contêm aditivos, cujo emprego é interdito pelo artigo 5.°, alínea a), da lei geral sobre os géneros alimentícios, o Governo italiano explicou que, embora tenha assinalado, nas suas observações escritas, o emprego de aditivos na fabricação dessas massas com o objectivo de lhes conferir as características organolépticas próprias das massas de trigo duro, não quis com isso afirmar que todas as massas contêm tais aditivos ou corantes. Admite não possuir qualquer prova que permita apoiar semelhante afirmação.

Quanto aos objectivos da lei sobre as massas alimentícias, nomeadamente a promoção da

cultura do trigo duro, o Governo italiano salientou que a produção italiana de trigo duro ficaria ameaçada se esta lei não tivesse imposto aos fabricantes de massas a obrigação de empregarem apenas essa variedade. A este respeito, recorda que não era difícil prever uma verdadeira invasão do trigo mole para a fabricação de massas, dado que o seu preço é sensivelmente inferior ao do trigo duro.

Interrogado sobre as razões pelas quais os fabricantes italianos de massas importam trigo duro da América do Norte, apesar da situação excedentária deste produto no mercado comunitário, a *Comissão* esclareceu nas suas observações, segundo as quais estas importações se explicam essencialmente pela superior qualidade do trigo duro americano. Explicou que esta qualidade superior não está ligada às propriedades não colantes durante a cozedura das massas provenientes da sua transformação, mas sobretudo à cor das mesmas. Os fabricantes italianos de massas apenas procedem à mistura do trigo duro nacional com trigo duro importado da América do Norte com o objectivo de obter massas com certas características de apresentação (nomeadamente quanto à cor) exigidas pelos consumidores italianos e que não podem ser obtidas pela junção de aditivos e corantes, interditos pela lei.

R. Joliet
Juiz relator

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI

(ver processo 407/85, p. 4234, 4246)