mercio in altri stati membri. A proposito di tali merci, l'esigenza imperativa della tutela del consumatore non può giustificare i divieti d'importazione, qualora essa possa essere garantita con altri mezzi, quale l'adeguata informazione del consumatore, meno restrittivi per gli scambi fra stati membri.

Nella causa 51/83,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal dott. Alberto Prozzillo, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il dott. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'avvocato dello stato Ivo Braguglia, in qualità d'agente designato per la presente causa, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto il ricorso proposto dalla Commissione delle Comunità europee in forza dell'art. 169 del trattato CEE ed inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana, limitando l'importazione di prodotti alimentari contenenti gelatina animale, legalmente fabbricati e posti in commercio in un altro stato membro, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, presidente di sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, U. Everling e. C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Secondo il decreto 20 ottobre 1978 del Ministero italiano della sanità (supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 337 del 2. 12. 1978), concernente la disciplina degli additivi chimici consentiti nella preparazione e per la conservazione delle sostanze alimentari, l'uso della gelatina animale nella fabbricazione e nella commercializzazione di prodotti alimentari è limitata:

— per le carni cotte: ad un massimo dello 0,4 %

— per i gelati: ad un massimo dell'1 %

— per i prodotti dolciari: ad un massimo dell'1 %.

La Commissione ritiene che tale disposizione rientri nella nozione di misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, di cui all'art. 30 del trattato CEE, in quanto impedisce l'importazione di prodotti alimentari contenenti una percentuale superiore di gelatina animale, legalmente fabbricati e posti in commercio in un altro stato membro.

Dopo aver richiamato l'attenzione del governo italiano su questo punto, la Commissione invitava lo stesso governo, con lettera 24 marzo 1982, a presentare le sue osservazioni, in conformità all'art. 169 del trattato CEE. In questa lettera, la Commissione richiamava la giurisprudenza in materia di libera circolazione delle merci, ed in particolare la sentenza 20 febbraio 1979 emessa nella causa 120/78 (Cassis de Dijon) in cui era stato precisato che uno stato membro non può impedire l'importazione di prodotti legalmente fabbricati e posti in commercio in un altro stato membro e che gli ostacoli alla circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali vanno accettati qualora le relative prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, alla protezione della salute pubblica ed alla difesa dei consumatori.

D'altra parte, la Commissione osservava che l'art. 9, lett. d), della direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 74/329/CEE (GU n. L 189, del 12. 7. 1974, pag. 1), relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari, stabilisce che l'art. 2 della stessa direttiva non si applica alla gelatina alimentare, di guisa che, poiché la materia in questione non è armonizzata, al caso di specie si applica la predetta giurisprudenza.

Infine, secondo la Commissione, le autorità italiane non potevano sostenere che la misura prevista dalla normativa italiana rispondesse allo scopo di evitare che il consumatore sia indotto in errore e che si verificassero distorsioni di mercato dovute al diverso costo dei prodotti contenenti alte percentuali di ingredienti di

scarso valore rispetto a prodotti di maggior costo, aventi un più elevato tenore di ingredienti nutritivi, perché, secondo la suddetta giurisprudenza della Corte di giustizia, l'esigenza della protezione del consumatore può essere una valida ragione al fine di giustificare una disposizione che limiti la libera circolazione delle merci, ma la norma nazionale in questione non sembrava poter essere giustificata da tale esigenza. Inoltre, secondo la Commissione, anche qualora esistesse tale giustificazione, occorreva sottolineare che la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di protezione del consumatore ha precisato che «è facile garantire l'adeguata informazione dei consumatori con mezzi appropriati come il rendere obbligatoria l'etichettatura implicante, ad esempio, l'indicazione del peso e delle caratteristiche del prodotto importato» (sentenza 19. 2. 1981, causa 130/80, Kelderman, Racc. 1981, pag. 527).

La Commissione riteneva quindi che le suddette disposizioni della normativa nazionale italiana erano «suscettibili di ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, gli scambi intracomunitari» dei prodotti in questione, cosicché le disposizioni di cui al decreto ministeriale 20 ottobre 1978, in forza delle quali l'uso della gelatina alimentare della fabbricazione e nella commercializzazione di prodotti dolciari viene consentito nella misura massima dell'1 %, dovevano considerarsi incompatibili con l'art. 30 del trattato CEE.

Nella risposta del 21 aprile 1982, il governo italiano contestava il punto di vista della Commissione facendo valere, in particolare, che la gelatina animale rientra nel campo di applicazione della direttiva n. 74/329/CEE, in ragione, fra l'altro, del titolo di questo atto e del suo art. 2.

All'argomento della Commissione fondato sull'art. 9 della direttiva, il governo italiano rispondeva che questo articolo, nello stabilire che alla gelatina non si applica l'art. 2, ha l'effetto di rendere inapplicabile anche il divieto previsto dall'articolo stesso, con il risultato che la gelatina sarebbe assimilata alle sostanze elencate nell'allegato I della direttiva. Di conseguenza alla gelatina si applicherebbe l'art. 4 della direttiva, secondo cui il Consiglio determina quanto prima i prodotti alimentari ai quali possono essere aggiunte le sostanze elencate nell'allegato, nonché le condizioni per tale aggiunta. Pertanto, in attesa dei provvedimenti di armonizzazione di cui all'art. 4 della direttiva, si dovrebbero accettare le difformità esistenti fra le legislazioni nazionali in vigore.

Queste osservazioni non servivano a far modificare il punto di vista della Commissione, la quale, pur ammettendo che la gelatina rientra in via di principio nel campo di applicazione della direttiva, riteneva tuttavia che, in forza dell'art. 9, tale sostanza è esclusa, come altri prodotti, dalle limitazioni previste dall'art. 2. Essa concludeva che gli stati membri restano liberi di applicare la propria normativa in materia di uso della gelatina nei prodotti alimentari, purché rispettino le norme generali, ed in particolare l'art. 30 del trattato CEE.

In forza dell'art. 169, 2° comma, dello stesso trattato, la Commissione invitava quindi la Repubblica italiana, con parere motivato in data 24 novembre 1982, ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere motivato nel termine di un mese a partire dalla notifica dello stesso.

Nella risposta del 7 febbraio 1983 il governo italiano, pur prendendo atto del parere motivato, precisava di ritenere sempre valide le osservazioni formulate in precedenza, e cioè che il problema dell'ammissione al consumo in uno stato membro di alimenti non conformi alla legislazione vigente in tale stato, ma rispondenti a norme vigenti in altri stati membri, doveva essere discusso e risolto in sede politica. Il governo italiano evocava anche le perplessità che possono sorgere in seguito alle ingiunzioni rivolte dalla Commissione all'Italia e secondo cui dovrebbero essere ammessi a circolare liberamente prodotti che, in assenza di un'armonizzazione comunitaria in materia, risultano conformi alle norme vigenti in altri stati membri, ma non alle disposizioni della legislazione italiana. Esso osservava che, in tal modo, si costringeva il Ministro della sanità a recepire norme di altre legislazioni nazionali, senza poter minimamente intervenire con la propria volontà e discrezionalitá nella formulazione dei relativi provvedimenti.

Il governo italiano comunicava inoltre che, quanto ai prodotti dolciari di cui alla lettera della Commissione in data 24 marzo 1982, il Ministero della sanità aveva deciso autonomamente di abolire le limitazioni controverse, indipendentemente dall'ingiunzione rivolta all'Italia con il parere motivato del 24 novembre 1982 e senza che ciò costituisse, da parte sua, accettazione del principio di un obbligo in tal senso.

2. Ritenendo che tale posizione non rispondeva in modo soddisfacente all'invito rivolto al governo italiano affinché questo adottasse i provvedimenti adeguati per far cessare l'infrazione di cui gli veniva fatto carico, la Commissione proponeva, con atto registrato nella cancelleria della Corte il 29 marzo 1983, il presente ricorso. La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione a fornirle una tabella delle varie disposizioni nazionali, dell'Italia e degli altri stati membri, riguardanti la definizione e gli eventuali limiti della percentuale di gelatina ammessa per i prodotti di cui trattasi. La Commissione ha ottemperato a tale invito nel termine stabilito, ma soltanto per quanto riguarda le disposizioni vigenti nel Belgio, e successivamente per quelle vigenti in altri stati membri.

II — Le conclusioni delle parti

1. La *Commissione* chiede che la Corte voglia constatare che la Repubblica italiana, limitando l'importazione di prodotti alimentari contenenti gelatina animale, legalmente fabbricati e posti in commercio in un altro stato membro, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 30 del trattato CEE.

2. La *Repubblica italiana* chiede che la Corte voglia:

— dare atto che la convenuta ha soppresso il limite di impiego della gelatina animale nelle caramelle gommose;

— respingere per il resto il ricorso;

— porre le spese del giudizio a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. La *Commissione,* nell'atto introduttivo, sostiene che la direttiva del Consiglio n. 74/329/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazione degli stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari, non è applicabile al caso di specie, in quanto l'art. 9, lett. d), di tale direttiva prevede che l'art. 2, il quale limita l'uso di alcuni agenti emulsionanti, non si applica alla gelatina alimentare. Ne consegue, a suo avviso, che gli stati membri restano liberi di applicare la propria normativa in materia di uso della gelatina nei prodotti alimentari, se rispettano le regole di diritto comune, ed in particolare l'art. 30 del trattato.

Quanto alla protezione del consumatore ed alla lealtà delle transazioni commerciali, che potrebbero giustificare l'applicazione delle norme nazionali italiane ai prodotti importati, la Commissione ritiene che tali obiettivi possano essere raggiunti mediante altri mezzi che ostacolino in minor misura gli scambi, come un'etichettatura implicante, ad esempio, l'indicazione delle caratteristiche del prodotto in questione, come risulterebbe dalla sentenza 19 febbraio 1981 emessa dalla Corte nella causa 130/80 (Kelderman, Racc. 1981, pag. 527).

2. Il *governo italiano,* nel controricorso, osserva che, come risulta dalla lettera della Commissione 24 marzo 1982, la questione portata all'esame della Corte di giustizia è sorta con esclusivo riferimento ai prodotti dolciari, e cioé alla «... importazione di caramelle contenenti gelatina alimentare».

In proposito esso ricorda che, per quanto riguarda le caramelle gommose, conformemente a quanto era stato anticipato alla Commissione nella lettera 7 febbraio 1983, il limite dell'1 % per l'impiego di gelatina animale è stato rimosso e l'impiego di gelatina animale nelle caramelle gommose è ora ammesso «secondo buona tecnica industriale» (decreto ministeriale 14. 4. 1983, art. 4, 2), Titolo II, GURI n. 120 del 4. 5. 1983, pag. 3409) e che, dunque, per ciò che concerne le caramelle gommose, l'interesse della Commissione alla decisione sul ricorso dovrebbe essere venuto meno.

Il governo italiano osserva che sembra tuttavia risultare dal parere motivato del 24 novembre 1982 e dal ricorso medesimo che la Commissione intenda mettere in discussione tutte le limitazioni di uso della gelatina animale previste dal citato decreto del 20 ottobre 1978: cioé quella per le carni cotte (massimo 0,4 %), per i gelati (massimo 1 %) e per gli altri prodotti dolciari (massimo 1 %).

Al riguardo, il governo italiano precisa che la limitazione dell'uso della gelatina animale non implica alcun divieto di importare in Italia prodotti del genere di quelli menzionati.

Esso osserva inoltre che la Commissione non ha indicato, né nella fase precontenziosa né nel ricorso, in quali altri stati membri ed in base a quali disposizioni legislative i prodotti in questione (cioè le carni cotte, i gelati ed i prodotti dolciari diversi dalle caramelle gommose) sarebbero legalmente commercializzati anche con l'aggiunta di gelatina animale in quantità superiori a quelle ammesse dal decreto ministeriale italiano 20 ottobre 1978.

Secondo il governo italiano, va comunque considerato che la gelatina animale rientra certamente nelle definizione di sostanze «addensanti» o di sostanze «gelificanti» di cui all'art. 1 della direttiva n. 74/329/CEE e che, di conseguenza, essa rientra fra quelle sostanze che, alla stre-

gua del terzo «considerando» della direttiva di cui trattasi, sono sensibili in ragione delle esigenze di protezione della salute pubblica, delle necessità di tutelare i consumatori contro le adulterazioni, delle necessità economiche e tecnologiche nei limiti imposti dalla protezione sanitaria.

Esso osserva che, al riguardo, è irrilevante il fatto che l'art. 9 della direttiva dichiari non applicabile alle gelatine alimentari l'art. 2, il che spiega perché le gelatine alimentari non siano comprese nell'allegato I alla direttiva, che contiene l'elenco delle sostanze delle quali gli stati membri autorizzano l'uso per il trattamento dei prodotti alimentari.

Secondo il governo italiano, quel che rileva è che anche le gelatine alimentari sono considerate dalla direttiva come sostanze sensibili in ragione delle esigenze di tutela della salute pubblica e di protezione del consumatore da adulterazioni. Orbene, secondo lo stesso governo, benché sia vero che le norme di impiego delle gelatine alimentari non sono state ancora armonizzate, come del resto non sono state armonizzate le disposizioni relative al complesso delle sostanze elencate nell'allegato I, la mancata armonizzazione relativamente a sostanze come la gelatina alimentare non può portare agli effetti pretesi dalla Commissione.

Al contrario, secondo il governo italiano, per queste sostanze, la giustificazione di discipline nazionali di impiego eventualmente diverse risiede proprio nel fatto che esse sono state considerate dalla direttiva n. 74/329/CEE come sostanze che abbisognano di una disciplina armonizzata, ai sensi del terzo e del quarto «considerando» della direttiva stessa.

Esso considera perciò che gli stati membri conservano la propria libertà di disciplinare la materia e che se, nell'ambito della presente causa, le autorità nazionali hanno ritenuto che per le caramelle gommose non vi erano provate esigenze di tutela della salute pubblica, ed hanno conseguentemente rimosso il limite di impiego della gelatina animale per questo prodotto, il ragionamento dev'essere diverso e, comunque, non può farsi in astratto, per gli altri prodotti contemplati dal decreto ministeriale 20 ottobre 1978, sia sotto il profilo della tutela della salute pubblica, sia sotto il profilo della tutela del consumatore.

Secondo il governo italiano, si dovrebbe quindi raffrontare concretamente la disciplina italiana in materia con quelle eventualmente vigenti in altri stati membri, al fine di verificare, relativamente ai singoli prodotti, se il regime italiano sia più restrittivo e di accertare le ragioni di tale eventuale maggior rigore.

Per lo stesso motivo, e sempre relativamente agli altri prodotti contemplati dal decreto 20 ottobre 1978, sarebbe prematuro, secondo il governo italiano, un discorso sulla proporzionalità della misura nazionale e sull'eventuale possibilità di raggiungere gli stessi risultati mediante, ad esempio, indicazioni sulle etichette.

Il governo italiano ritiene pertanto necessario che la ricorrente fornisca indicazioni concrete sull'esistenza, in altri stati membri, di prodotti contenenti legalmente una quantità di gelatina animale superiore ai quantitativi ammessi dal decreto 20 ottobre 1978.

3. La *Commissione*, nella replica, osserva che il governo italiano dà comunicazione dell'abrogazione parziale delle

misure costituenti oggetto del ricorso, e cioé di un decreto relativo ad uno soltanto dei prodotti dolciari, non già a tutti i prodotti contenenti gelatina animale.

Quanto alla domanda formulata dal governo italiano relativamente alle informazioni circa le disposizioni legislative degli altri stati membri che consentono di mettere in commercio i prodotti in questione, anche con aggiunta di gelatina animale in quantità superiori a quelle ammesse dalla normativa italiana, la Commissione risponde che, secondo un esposto di un'associazione di produttori,

— tutti gli stati membri, tranne l'Italia, considerano la gelatina come un alimento, e non come un additivo, e che, di conseguenza, la gelatina è ammessa nei prodotti alimentari senza limite alcuno;

— numerosi prodotti alimentari, correntemente commercializzati nella Comunità, contengono percentuali di gelatina superiori a quelle previste dalla legislazione italiana.

In merito alla tesi del governo italiano, secondo cui le gelatine alimentari devono essere considerate sostanze «sensibili» dal punto di vista della tutela della salute pubblica e della protezione del consumatore, la Commissione ribadisce che questi obiettivi possono essere perseguiti dal governo italiano, ma nel rispetto del diritto comunitario e in particolare dell'art. 30 del trattato CEE.

In conclusione, la Commissione ricorda che il governo italiano ha modificato la sua legislazione per tener conto della situazione esistente negli altri stati membri; che questa modifica concerne le caramelle gommose, incluse nel gruppo «prodotti dolciari»; che l'uso della gelatina per tali prodotti è limitato all'1 %; che questa percentuale corrisponde al massimo autorizzato dalla legislazione italiana; che attualmente non vi è più alcun limite per l'uso della gelatina animale nelle caramelle gommose; che la salute di coloro che consumano caramelle gommose è altrettanto degna di tutela di quella di coloro che consumano altri prodotti dolciari, gelati o carni cotte; che, quindi, la modifica legislativa ricordata dimostra che le norme in questione non sono necessarie per la protezione della salute pubblica; che, d'altra parte, i prodotti di cui è vietato il commercio in Italia sono legalmente commercializzati negli altri stati membri; che il divieto d'importazione delle caramelle gelatinose mostra che il governo italiano intende applicare le norme in questione anche a prodotti legalmente commercializzati negli altri stati membri; che ciò è sufficiente per creare un ostacolo potenziale al commercio intracomunitario, e che, in conclusione, le norme italiane in questione sono illegittime.

4. Il *governo italiano,* nella controreplica, ribadisce che la limitazione dell'uso di gelatina animale, stabilita dal decreto ministeriale 20 ottobre 1978, non implica in concreto divieti di importazione in Italia di carni cotte, di gelati e di altri prodotti dolciari (diversi dalle caramelle gommose) e che su tale punto la Commissione non ha fornito, nella replica, indicazioni contrarie.

Quanto alla risposta della Commissione con la quale si doveva precisare in quali altri stati membri ed in base a quali legislazioni i prodotti in questione fossero legalmente commercializzati anche con

l'aggiunta di gelatina animale in quantità superiori a quelle ammesse in Italia, il governo italiano osserva quanto segue:

la seconda risposta non fornisce le prove e le indicazioni richieste, in quanto si limita invero ad una insoddisfacente affermazione generica, che non può costituire un concreto parametro di riferimento per l'applicazione, nei confronti delle misure italiane oggetto di giudizio, della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 30 del trattato CEE; che anche la prima risposta pecca di genericità, in quanto il fatto di considerare la gelatina animale come un alimento, e non come un additivo, non implica, necessariamente ed in concreto, che detta gelatina possa essere usata nei prodotti alimentari senza limite alcuno.

Inoltre, secondo il governo italiano, il considerare la gelatina animale come un alimento non sembra corrispondere a quanto previsto in proposito dalla direttiva 18 giugno 1974, n. 74/329/CEE.

Al riguardo, detto governo osserva che la gelatina animale è certamente un «addensante» od un «gelificante» ai sensi dell'art. 1 della direttiva in questione e che detto articolo definisce gli «addensanti» ed i «gelificanti» come sostanze «di aggiunta ad un prodotto alimentare» per certi scopi indicati; ne consegue che, ai sensi dell'art. 1 della direttiva, la gelatina animale non è considerata come prodotto alimentare, al quale come «addensante» o «gelificante» può essere aggiunta.

A suo avviso, la stessa conclusione risulta dall'art. 9 della direttiva n. 74/329/CEE, che considera separatamente i prodotti alimentari dotati di determinate proprietà (lett. a) e le gelatine alimentari (lett. d), il che indica che la gelatina animale non è, secondo la direttiva, un prodotto alimentare; inoltre, considerare la gelatina un alimento non significa necessariamente che il suo impiego «nei prodotti alimentari» sia in concreto autorizzato senza limite alcuno.

Il governo italiano ribadisce la sua tesi secondo cui la direttiva n. 74/329/CEE considera le gelatine alimentari come sostanze «sensibili» in ragione delle esigenze di tutela della salute pubblica e di protezione del consumatore contro le frodi e le adulterazioni; essa sostiene che questo riconoscimento, già intervenuto a livello comunitario, giustifica di per sé misure nazionali, che in difetto di armonizzazione totale, regolano o limitano l'uso della gelatina animale nei prodotti alimentari.

Di conseguenza, a suo avviso, non v'é bisogno che lo stato membro interessato fornisca la prova di «esigenze imperative» di tutela della salute pubblica o di protezione del consumatore, poiché siffatte esigenze sono state già affermate e riconosciute a livello comunitario e dunque, fin quando non intervenga l'armonizzazione totale, gli stati membri restano liberi di limitare l'impiego della gelatina animale nei prodotti alimentari.

D'altra parte, secondo il governo italiano, le esigenze imperative di tutela del consumatore per quanto riguarda l'uso di gelatina animale nei prodotti alimentari sono in ogni caso evidenti.

Esso considera che la gelatina animale (per fabbricare la quale possono essere impiegate anche materie prime come i sottoprodotti della concia della pelle) ha la capacità di addensare acqua per 10-15 e fino a 20 volte il proprio volume. Occorre quindi evitare che al consumatore siano venduti, ad esempio come carne cotta, prodotti che in realtà contengono

una notevole quantità di acqua addensata mediante l'uso illimitato di gelatina animale.

A suo avviso, il solo rimedio efficace contro simili frodi è quello di limitare l'uso della gelatina animale, limitando così, automaticamente e proporzionalmente, l'aggiunta di acqua.

Ciò vale soprattutto per le carni cotte, ma anche, sia pure in misura minore, per i gelati e per i prodotti dolciari.

In proposito, il Governo italiano sostiene che lo stesso risultato non si potrebbe raggiungere ricorrendo ad un'idonea informazione del consumatore. Esso si riferisce in proposito all'art. 6, n. 5, lett. a), della direttiva 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE (GU n. L 33, dell'8. 2. 1979) e sottolinea che questa norma non impone l'indicazione sull'etichetta dei prodotti alimentari della percentuale dei vari ingredienti, ma si limita a stabilire che gli ingredienti siano enumerati «... in ordine di peso decrescente al momento della loro utilizzazione». Per quanto concerne l'acqua aggiunta, la norma in questione stabilisce che essa deve essere indicata solo se supera, in peso, il 5 % del prodotto finito, mentre non è prevista l'indicazione della percentuale effettivamente presente di acqua aggiunta.

Ciò posto, il governo italiano ritiene che il consumatore potrebbe trovarsi di fronte a due prodotti, apparentemente identici, di cui l'uno costituito dal 51 % di carne cotta e dal 49 % di acqua e gelatina animale, e l'altro costituito dal 94,4 % di carne cotta, dal 5,1 % di acqua e dallo 0,5 % di gelatina.

Esso aggiunge, che ai sensi dell'art. 6, n. 5, lett. a), della direttiva n. 79/112/CEE, i due prodotti dovrebbero recare le stesse indicazioni di ingredienti sull'etichetta; di conseguenza, il consumatore non sarebbe informato del fatto che, nell'esempio di cui sopra, il primo prodotto contiene soltanto il 51 % di carne cotta, mentre il secondo ne contiene più del 90 %; ai sensi di questa direttiva, non è infatti consentito distinguere i due prodotti, in entrambi i quali la carne cotta sarebbe da indicare come ingrediente principale (sia essa nella percentuale del 94,4 % ovvero soltanto del 51 %) e l'acqua aggiunta da indicare come ingrediente secondario (se supera il 5 %, sia essa nella percentuale del 5,1 % ovvero del 49 %).

Esso sostiene che, sotto il profilo della tutela del consumatore, ne risulta che il provvedimento nazionale per la limitazione dell'uso della gelatina animale è giustificato e necessario e che, sotto il profilo della tutela della salute pubblica, soprattutto per quanto riguarda le carni cotte, il limite stabilito per l'uso della gelatina animale ha altresì lo scopo di prevenire il pericolo di un uso illimitato di gelatine prodotte per usi non alimentari, dannose per la salute e usate in prodotti alimentari.

Il governo italiano conclude perciò affermando che le esigenze di protezione del consumatore e di tutela della salute pubblica vanno valutate in riferimento ad ogni singolo prodotto alimentare e che, se tali esigenze non sono state ritenute imperative per le caramelle gommose, e pertanto il limite di impiego della gelatina animale per questi prodotti è stato rimosso, da ciò non si può desumere che le suddette esigenze non sussistano per gli altri prodotti contemplati dal decreto 20 ottobre 1978, soprattutto per le carni cotte.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 3 aprile 1984 il governo italiano, rappresentato da Ivo Braguglia, avvocato dello stato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata da A. Prozzillo, in qualità d'agente, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 maggio 1984.

In diritto

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 marzo 1983, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, limitando l'importazione di prodotti dolciari, di carni cotte e di gelati alimentari contenenti gelatina animale, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.

Sulla ricevibilità

2 La Repubblica italiana rileva che la lettera 24 marzo 1982, con cui la Commissione la invitava a presentare le sue osservazioni sull'inadempimento che le veniva contestato, si riferiva solo alla limitazione dell'impiego della gelatina nelle caramelle mentre il parere motivato della Commissione del 24 novembre 1982, come pure il ricorso di cui la Corte è investita, si estendono, inoltre, a tutti i prodotti dolciari, alle carni cotte e ai gelati.

3 Va ricordato che, in forza dell'art. 169 del trattato, la Commissione può proporre alla Corte di giustizia un ricorso per inadempimento solo se lo stato interessato non si conformi al parere motivato nel termine ivi da essa fissato. Essa emette il parere motivato solo dopo aver posto lo stato membro interessato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

4 Dalla funzione assegnata a tale fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, si desume che la lettera di intimazione ha lo scopo di circoscrivere la materia del contendere e di fornire allo stato membro invitato a presentare le sue osservazioni i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa.

5 Come la Corte ha dichiarato nelle sentenze 17 febbraio 1970 (causa 31/69, Commissione/Italia, Racc. pag. 25) e 15 dicembre 1982 (causa 211/81, Commissione/Regno di Danimarca, Racc. pag. 4547), poiché la facoltà concessa allo stato membro interessato di presentare le sue osservazioni costituisce — anche se esso preferisce non servirsene — una garanzia fondamentale voluta dal trattato, l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità della procedura per la dichiarazione della trasgressione di uno stato membro.

6 Dai documenti agli atti risulta che, con la lettera di intimazione 24 marzo 1982, la Commissione ha specificato che l'inadempimento contestato alla Repubblica italiana consisteva nella limitazione dell'uso della gelatina alimentare nella fabbricazione e nella messa in commercio di prodotti dolciari. Dopo le osservazioni del governo italiano al riguardo, la Commissione, col parere motivato del 24 novembre 1982, seguito dal presente ricorso, ha ampliato l'ambito degli addebiti mossi alla Repubblica italiana aggiungendovi le carni cotte e i gelati, violando così il proprio obbligo di garantire il rispetto del diritto alla difesa del governo italiano.

7 Tale irregolarità non può ritenersi sanata per il fatto che la Repubblica italiana ha, in seguito, formulato osservazioni sul parere motivato del 24 novembre 1982.

8 Ne consegue che il ricorso è ricevibile solo nella misura in cui verte sulla limitazione dell'uso della gelatina animale nei prodotti dolciari e va respinto in quanto irricevibile per il resto.

9 Il governo italiano fa valere poi che, con decreto ministeriale 14 aprile 1983 (GU 4. 5. 1983), la limitazione dell'uso della gelatina alimentare nelle caramelle è stata soppressa. Esso sostiene che, di conseguenza, «l'interesse della Commissione alla decisione del ricorso dovrebbe esser venuto meno».

10 Al riguardo occorre rilevare che il succitato decreto ministeriale riguarda solo le caramelle, e non concerne, pertanto, gli altri prodotti dolciari. La Commissione mantiene quindi un interesse alla prosecuzione dell'azione.

Nel merito

11 Va ricordato che l'art. 30 del trattato vieta le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di prodotti legalmente fabbricati e messi in commercio in altri stati membri.

12 Il governo italiano sostiene, in primo luogo, che l'uso della gelatina alimentare si trova disciplinato dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 74/329, «relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari» (GU n. L 189, pag. 1), che introduce una libertà totale, da parte degli stati membri, di adottare i provvedimenti ritenuti necessari senza che essi siano, di conseguenza, tenuti ad osservare il divieto contenuto nel disposto dell'art. 30 del trattato.

13 Tale argomento va respinto. Anche se la gelatina alimentare viene menzionata nella direttiva del Consiglio n. 74/329, non risulta da alcuna delle sue disposizioni che gli stati membri siano dotati di tale libertà da potersi scostare dal divieto di cui all'art. 30 del trattato nell'adozione di provvedimenti relativi all'uso della gelatina animale.

14 Il governo italiano fa poi valere che le disposizioni nazionali contestate mirano a soddisfare all'esigenza imperativa della tutela del consumatore che potrebbe essere indotto in inganno circa la consistenza dei prodotti conser-

vati se la gelatina potesse essere impiegata in maniera illimitata nella loro composizione.

15 Va tuttavia rilevato al riguardo, in conformità ad una costante giurisprudenza della Corte, che è possibile agli stati membri soddisfare a tale esigenza imperativa adottando mezzi appropriati che ostacolino il meno possibile il flusso degli scambi fra stati membri, quale ad esempio l'adeguata informazione del consumatore.

16 Il governo italiano sostiene inoltre che i provvedimenti nazionali contestati sono necessari alla protezione della salute pubblica, tenuto conto del pericolo rappresentato da un impiego illimitato di gelatina animale nei prodotti alimentari.

17 Va constatato al riguardo che il governo italiano non adduce, a sostegno di tale assunto, alcuna prova o indizio che consenta di stabilire l'esistenza di un pericolo reale incombente sulla salute pubblica a seguito dell'impiego di gelatina animale in misura superiore all'1 % fissato dai provvedimenti contestati.

18 Va pertanto constatato che la Repubblica italiana, limitando l'importazione dei prodotti dolciari contenenti gelatina animale in quantità superiore all'1 %, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.

Sulle spese

19 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Quando vi siano più parti soccombenti, la Corte decide sulla ripartizione delle spese.

20 Nel caso di specie, entrambe le parti sono risultate parzialmente soccombenti. Va però constatato che la Commissione, nel suo ricorso, non ha for-

malmente chiesto la condanna della Repubblica italiana alle spese; inoltre, dalla controreplica risulta che la Commissione si basava sul presupposto che tutti gli stati membri, ad eccezione dell'Italia, autorizzassero senza limitazioni l'uso della gelatina nei prodotti alimentari, il che non ha potuto essere provato nel corso del procedimento, dimostrando così che la causa non era stata studiata a fondo dalla Commissione prima della presentazione del ricorso. Pertanto, in applicazione dell'art. 69, § 3, 2° comma, del regolamento di procedura, le spese del giudizio vanno poste integralmente a carico della Commissione.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1. **La Repubblica italiana, limitando l'importazione dei prodotti dolciari contenenti una quantità di gelatina animale superiore all'1 %, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.**

2. **Per il resto, il ricorso è respinto.**

3. **La Commissione delle Comunità Europee è condannata alle spese.**

Mackenzie Stuart Galmot Pescatore

O'Keeffe Bosco Everling Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, l'11 luglio 1984.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart