1. L'estensione, ad opera di una normativa nazionale sulle paste alimentari, ai prodotti importati del divieto di vendere paste prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del trattato.

   Una restrizione del genere non può infatti essere giustificata dall'esigenza di tutelare i consumatori, dato che questa può essere soddisfatta con mezzi meno restrittivi, come l'obbligo di indicare l'esatta composizione dei prodotti venduti o l'adozione di una particolare denominazione riservata alle paste prodotte esclusivamente con grano duro. Le stesse considerazioni valgono per la necessità di garantire la lealtà dei negozi commerciali.

   Essa non può nemmeno essere giustificata da motivi di salvaguardia della sanità pubblica, in mancanza di elementi che consentano di affermare che le paste prodotte con grano tenero contengano additivi chimici o coloranti. Un siffatto divieto generale di vendita è in ogni caso in contrasto col principio di proporzionalità.

2. Una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità. Se quindi dei problemi di smercio sorgono per un prodotto compreso in una siffatta organizzazione comune, cosa che non si può pretendere quando i dati statistici indicano che la merce di cui trattasi trae vantaggio dalla concorrenza basata sulla qualità, spetta alla Comunità cercarne la soluzione nell'ambito della politica agricola comune, non già ad uno Stato membro.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nel procedimento 407/85 *

I — Gli antefatti ed il procedimento

A — *Lo svolgimento del procedimento dinanzi al giudice di rinvio*

L'Unità sanitaria locale Centro-Sud elevava contravvenzioni di LIT 1 000 000, per infrazione dell'art. 29 della legge sulle paste alimentari, che prescrive l'uso esclusivo di grano duro nella fabbricazione della pasta alimentare, a carico di un produttore tedesco, la *Drei Glocken GmbH*, che aveva esportato in Italia pasta prodotta con una miscela di grano duro e di grano tenero, e a carico di un dettagliante italiano, *Kritzinger*, che aveva rivenduto detta pasta.

Questi proponevano opposizione contro le contravvenzioni davanti al pretore di Bol-

* Lingua processuale: l'italiano.

zano eccependo l'incompatibilità di tale disposizione con l'art. 30 del trattato CEE. Il pretore, con ordinanza di rinvio 31 ottobre 1985, sollevava quindi le due seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il divieto di misure aventi effetto di restrizioni quantitative all'importazione di cui all'art. 30 trattato CEE vada interpretato nel senso di escludere, in caso di importazione di pasta alimentare, l'applicazione delle disposizioni italiane in materia alimentare che vietano l'impiego di farina di grano tenero nella produzione della pasta alimentare, ove la medesima pasta sia stata lecitamente prodotta e messa in commercio in altro Stato membro della Comunità europea.

2) Se comunque il divieto di arbitrarie discriminazioni o di restrizioni travisate nel commercio tra Stati membri di cui all'art. 36, punto 2, del trattato CEE, vada interpretato nel senso di escludere l'applicazione delle suddette disposizioni nazionali ».

B — *Lo sfondo normativo: legislazione italiana e disciplina comunitaria*

1. *La legge sulle paste alimentari: il testo e le finalità*

a) *Il contenuto della legge*

Fino al 4 luglio 1967 la legge in vigore era la legge 22 giugno 1933, n. 874. Tale legge conteneva solamente una regola di denominazione. Autorizzava l'uso di farina, sia di grano duro sia di grano tenero, per la fabbricazione della pasta.

Detta legge veniva sostituita dalla legge n. 580 sulle paste alimentari che trae origine da un'iniziativa parlamentare nota come « proposta di legge Bartole ».

Quest'ultima legge contiene norme relative alla fabbricazione ed al commercio della pasta. Talune delle norme relative alla messa in commercio riguardano la denominazione della pasta, mentre altre riguardano l'etichettatura sulle confezioni di pasta.

Inoltre, l'art. 36, 1° comma, della legge sulle paste alimentari stabilisce che « è vietato vendere o detenere per vendere pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla presente legge ». L'art. 50, 2° comma, della stessa legge, stabilisce che « è vietata l'importazione di (...) paste alimentari aventi requisiti diversi da quelli prescritti dalle norme della presente legge ».

— Norme relative alla produzione della pasta

La legge sulle paste alimentari distingue tra produzione industriale di pasta secca, destinata alla conservazione, e produzione artigianale di pasta (umida) fresca, destinata al consumo immediato.

Le paste secche debbono essere prodotte esclusivamente con semola di grano duro, come risulta dal combinato disposto degli artt. 29 e 28.

L'art. 28 dispone che « sono denominati " pasta di semola di grano duro " e " pasta di semolato di grano duro " i prodotti ottenuti dalla trafilazione, laminazione e conseguente essiccamento di impasti preparati rispettivamente ed esclusivamente: a) con semola di grano duro ed acqua; b) con semolato di grano duro ed acqua ».

L'art. 29 dispone che « la pasta destinata al commercio può essere prodotta soltanto nei tipi e con le caratteristiche seguenti:

Tipo e denominazione	Umidità massima per cento	Su cento parti di sostanza secca					Acidità espressa in gradi massimo (*)
		Ceneri		Cellulosa		Sostanze azotate (azoto x 5,7 minimo)	
		minimo	massimo	minimo	massimo		
Pasta di semola di grano duro	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pasta di semolato di grano duro	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(*) Il grado di acidità è espresso dal numero di centimetri cubici di soluzione alcalina normale occorrente per neutralizzare grammi 100 di sostanza secca.

La pasta raggiunge la percentuale minima di ceneri prescritta solo se è stata prodotta esclusivamente con grano duro, poiché il grano duro contiene più ceneri del grano tenero.

La regola dell'uso esclusivo di grano duro comporta due eccezioni.

In forza dell'art. 33, « è consentita la produzione di paste alimentari fresche » e « è consentito l'uso delle farine di grano tenero » per la fabbricazione di tali paste.

In forza dell'art. 50, 1° comma, « è consentita la produzione (...) di paste alimentari aventi requisiti diversi da quelli prescritti dalle norme della presente legge, purché si tratti di prodotti destinati all'esportazione e non nocivi alla salute umana, previa autorizzazione da concordarsi con le modalità che verranno fissate dal regolamento ».

— Norme relative alla denominazione delle paste

L'art. 28 della precitata legge sulle paste alimentari riserva la denominazione di « pasta

di semola di grano duro » ai prodotti preparati esclusivamente con semola di grano duro ed acqua. L'art. 29 dispone che a dette paste deve obbligatoriamente essere apposta tale denominazione.

— Norme relative all'etichettatura della pasta

In forza dell'art. 35 della legge sulle paste alimentari, la confezione deve recare, in lingua italiana, il nome o la ragione sociale della ditta produttrice, la sua sede, la sede dello stabilimento, la denominazione e il tipo della pasta ed il peso netto.

b) *Le finalità della legge*

Dal resoconto del dibattito parlamentare risulta che due tipi di considerazioni hanno indotto il legislatore italiano ad adottare la legge sulle paste alimentari.

Il legislatore ha inteso, in primo luogo, garantire la qualità della pasta. La pasta che contiene solo grano duro, in particolare, resiste molto meglio alla cottura.

Egli ha inteso, in secondo luogo, incoraggiare la coltura del grano duro. Il mercato della pasta costituisce nella Comunità il solo sbocco per i coltivatori di grano duro, che non hanno una concreta possibilità di convertirsi ad altre colture nelle regioni meridionali dove sono stabiliti. Stando così le cose, lo scopo del legislatore è stato di garantire a quei coltivatori il loro unico sbocco, imponendo ai produttori di pasta l'obbligo di usare esclusivamente grano duro.

2. *La legge generale sulle sostanze alimentari*

A norma dell'art. 5, lett. a), della legge 30 aprile 1962, n. 283 (GURI n. 139 del 4.6.1962), che modifica la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande (in prosieguo: « legge generale sulle sostanze alimentari »), « è vietato impiegare nella produzione di alimenti (...) sostanze alimentari (...) mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale (...) ».

I rapporti tra la legge sulle paste alimentari e la legge generale sulle sostanze alimentari sono i seguenti.

Da un lato, pur vietando di trattare la pasta mediante agenti chimici o altri additivi, l'art. 34 della legge sulle paste alimentari non tocca i poteri che il ministro della sanità detiene ai sensi della legge generale sulle sostanze alimentari, cioè il potere di autorizzare, in determinate condizioni, l'impiego di coloranti o di additivi chimici [art. 5, lett. f) e g), di detta legge].

D'altra parte, l'art. 8, 1° comma, del decreto ministeriale di attuazione della legge sulle paste alimentari dispone che gli ingredienti alimentari impiegati nella preparazione delle paste speciali secche e delle paste alimentari fresche debbono rispondere ai requisiti di salubrità e di genuinità previsti dalle vigenti disposizioni ed in particolare dall'art. 5 della legge generale sulle sostanze alimentari.

3. *La direttiva 79/112*

Il 18 dicembre 1978 il Consiglio adottava una direttiva relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti

l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari (GU 1979, L 33). Ai sensi dell'art. 6, n. 5, lett. a), di detta direttiva, « l'elenco degli ingredienti è costituito dall'enumerazione di tutti gli ingredienti del prodotto alimentare, in ordine di peso decrescente al momento della loro utilizzazione ».

L'applicazione di questo articolo a paste miste che contengano, ad esempio (come nella fattispecie), il 60% di grano tenero ed il 40% di grano duro implica che sia menzionato prima il grano tenero e poi il grano duro, senza che sia necessario precisare la proporzione dei due tipi di grano.

La direttiva 79/112 veniva trasposta in Italia con il DPR 18 maggio 1982, n. 322.

4. *L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali*

In quanto intesa ad incoraggiare la produzione di grano duro, la legge sulle paste alimentari persegue una finalità che la Comunità stessa ha fatto sua dal 1967 nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

L'azione comunitaria comprende due aspetti, in primo luogo, l'istituzione di un prezzo d'intervento per il grano duro ad un livello nettamente superiore a quello in vigore per il grano tenero e, in secondo luogo, la concessione di un aiuto diretto alla produzione di grano duro [vedasi art. 10 del regolamento n. 120 del Consiglio, del 13 giugno 1967 (GU 1967, L 117, pag. 2269) e art. 10 del regolamento n. 2727 del Consiglio, del 29 ottobre 1985 (GU 1967, L 281, pag. 1)].

Dal 1967 la produzione di grano duro è costantemente aumentata in Italia, così come in Francia ed in Grecia, e si è estesa anche verso il nord, in particolare in Germania, in Danimarca e nel Regno Unito. La produzione in Italia rappresenta circa i tre quarti della produzione comunitaria.

Tenendo conto di questo andamento, la Comunità adottava, dal 1976, criteri più rigorosi per la concessione dell'aiuto. L'importo dell'aiuto è stato determinato in riferimento alla superficie coltivata e non più alla quantità prodotta. Si è quindi prevista la possibilità di limitare l'aiuto a talune regioni. Inoltre l'aiuto è stato concesso soltanto al grano duro che presenti caratteristiche qualitative e tecnologiche da determinarsi (vedasi art. 5 del regolamento n. 1143 del Consiglio, del 17 maggio 1976; GU L 130, pag. 1).

Quanto alle caratteristiche qualitative e tecnologiche, esse debbono, in particolare, garantire che il frumento duro sia atto all'utilizzazione per l'industria della semola ed alla fabbricazione di paste alimentari (vedasi art. 3 del regolamento n. 3103 del Consiglio, del 16 dicembre 1976; GU 1976, L 351, pag. 1). Con regolamento di attuazione la Commissione ha precisato che il frumento duro deve presentare caratteristiche « comprovanti che la pasta ottenuta dalla sua trasformazione presenta carattere non colloso alla cottura » (cfr. art. 2 del regolamento della Commissione 19 dicembre 1977, n. 2835 (GU 1977, L 327, pag. 9].

Quanto alle regioni che possono fruire dell'aiuto, la normativa di base dispone ora che l'aiuto sia concesso solo nelle zone della Comunità dove la produzione di grano duro costituisca una parte tradizionale ed impor-

tante della produzione agricola (cfr. art. 1 del regolamento n. 1451 del Consiglio, del 18 maggio 1982; GU L 164, pag. 1).

La produzione comunitaria di grano duro continuava tuttavia a svilupparsi. Oggi, una parte di questa produzione non trova più sbocco sul mercato comunitario. Alla luce di questa situazione, la Comunità intende razionalizzare ancora la sua politica in questo settore e, in particolare, si propone di diminuire il prezzo d'intervento per il grano duro e di avvicinarlo a quello in vigore per il grano tenero.

Peraltro, la circostanza che notevoli quantità di grano duro sono oggi acquistate dagli enti d'intervento comunitari si spiega non solo con l'aumento della produzione comunitaria, ma anche con l'importazione di grano duro dall'America settentrionale.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Drei Glocken GmbH* e la *Kritzinger*, attori nel procedimento principale, la *provincia autonoma di Bolzano*, convenuta nel procedimento principale, i *governi italiano, francese* e *olandese* e la *Commissione* hanno presentato osservazioni scritte alla Corte.

A — *Sull'esistenza di una restrizione all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE*

La *Drei Glocken GmbH* osserva che la questione della compatibilità della legge italiana sulle paste alimentari con l'art. 30 del trattato CEE si pone essenzialmente nei termini della sentenza 20 febbraio 1979, « *Cassis de Dijon* » (causa 120/78, Rewe-Zentral, Racc. pag. 649). In mancanza di normativa comunitaria specifica, il divieto di vendere in Italia pasta contenente grano tenero costituisce un ostacolo agli scambi, poiché esclude dal mercato italiano l'insieme della pasta tradizionalmente prodotta dagli Stati membri nordeuropei.

Questo ostacolo provoca, inoltre, notevoli distorsioni nella concorrenza tra i produttori della Comunità. Esso permette, fra l'altro, correnti commerciali in un solo senso dal sud verso il nord. Mentre la legge italiana di cui è causa ostacola, in particolare, l'importazione di pasta contenente grano tenero dagli Stati membri dell'Europa settentrionale, la pasta italiana non incontra alcun ostacolo al suo smercio in tali Stati.

La *Kritzinger* sostiene che il fatto che la legge italiana sottoponga al medesimo trattamento i prodotti d'importazione e quelli nazionali non impedisce la violazione dell'art. 30 del trattato CEE, poiché tale legge frappone un ostacolo assoluto all'importazione.

Del resto, detta legge rende discriminatorio il divieto di fabbricare o vendere pasta contenente grano tenero, poiché il divieto non si applica né alla pasta fresca, né — e ciò rende la discriminazione al tempo stesso emblematica e palese — alla pasta destinata all'esportazione.

In realtà, tale normativa discriminante è frutto di una politica intesa a favorire i coltivatori nazionali di grano duro ed i produttori nazionali di paste alimentari.

La *provincia autonoma di Bolzano* contesta che la legge sulle paste alimentari sia in contrasto con le disposizioni degli artt. 30 e 36, seconda frase, del trattato CEE. A questo proposito sostiene che, allo stadio attuale dell'integrazione comunitaria, gli Stati membri hanno la competenza di stabilire le regole di produzione delle sostanze alimentari che ciascuno di essi ritenga opportune per soddisfare le proprie esigenze interne.

La suddetta legge non è discriminatoria poiché sottopone allo stesso trattamento i prodotti nazionali e quelli d'importazione; il fatto che la legge autorizzi l'uso di grano tenero nella fabbricazione di paste destinate all'esportazione non sminuisce questa affermazione.

La legge non è protezionistica né rispetto ai coltivatori italiani di grano duro, né rispetto ai fabbricanti italiani di pasta. Difatti, nonostante la notevole offerta italiana, sono importate notevoli quantità di grano duro. Peraltro, la pasta prodotta in Italia è talmente conosciuta ed apprezzata in tutto il mondo quale prodotto tipico dell'Italia da non avere alcun bisogno di norme protezionistiche.

Anche il *governo italiano* sostiene che la legge sulle paste alimentari non è stata ispirata da considerazioni protezionistiche.

In realtà, il legislatore non ha inteso proteggere i coltivatori italiani di grano duro contro i coltivatori stranieri di grano tenero. Per quanto abbia favorito i primi, l'ha fatto soprattutto a detrimento dei compatrioti che facevano loro concorrenza coltivando grano tenero. D'altronde all'epoca questi ultimi erano la maggioranza.

Il legislatore non ha neppure cercato di proteggere i produttori italiani di pasta contro i loro concorrenti stranieri, poiché nel 1967 questi ultimi non esportavano pasta in Italia.

Il governo italiano sostiene, inoltre, che detta legge non ha effetti discriminatori. A questo proposito, precisa che l'autorizzazione all'uso di grano tenero per la produzione di pasta destinata all'esportazione è intesa solo a dare ai produttori italiani una possibilità aperta a tutti i produttori stabiliti in paesi in cui non è richiesto l'impiego esclusivo di grano duro. In tal modo, la legge intende evitare ogni discriminazione dei produttori italiani rispetto a quei produttori stranieri.

Il *governo francese* ritiene che la legge italiana si applichi indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate e che, pertanto, la sentenza « Cassis de Dijon », confermata dalla sentenza 17 giugno 1981 « Ricordi d'Irlanda » (causa 113/80, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 1637) vada applicata al caso di specie.

Secondo il *governo olandese*, la legge sulle paste alimentari comporta una discriminazione dissimulata, nel senso che vieta l'uso del grano tenero nella fabbricazione della pasta secca destinata al mercato italiano, mentre lo consente per la fabbricazione di pasta « umida » fresca o di pasta destinata all'esportazione.

La *Commissione* osserva che la questione della compatibilità della legge italiana con il diritto comunitario si pone nei termini della sentenza « Cassis de Dijon ». Pertanto, la legge è compatibile con l'art. 30 del trattato CEE unicamente in quanto possa essere ritenuta necessaria a soddisfare una delle

« esigenze imperative » menzionate in detta sentenza.

B — *Sull'esistenza di esigenze imperative ai sensi della sentenza « Cassis de Dijon »*

1. *La protezione dei consumatori*

La *Drei Glocken GmbH* contesta, anzitutto, che la pasta di grano duro sia di qualità superiore. Grazie ai moderni metodi di essiccazione, recentemente messi a punto, la pasta contenente grano tenero è in grado di resistere alla cottura tanto quanto quella contenente solo grano duro. Esistono inoltre tipi di grano tenero la cui qualità è senz'altro equivalente, se non addirittura superiore, a quella del grano duro.

Essa osserva, quindi, che, in ogni caso, la legge italiana non può imporre al consumatore la scelta di un prodotto. Il consumatore deve poter decidere liberamente sulla qualità dei prodotti della Comunità in base ad un'informazione appropriata.

Ora, un'etichettatura conforme alle prescrizioni della direttiva 79/112, così come trasposta nel diritto nazionale, garantisce ai consumatori un'informazione adeguata sulla composizione della pasta.

Anche la *Kritzinger* ritiene che i consumatori non possano essere tratti in inganno in ordine alla qualità dell'uno o dell'altro tipo di pasta. Un'etichettatura adeguata è sufficiente per eliminare ogni rischio di confusione nell'animo del consumatore.

Il *governo italiano* sostiene che i consumatori possono comunque, cioè anche in presenza di un'etichettatura adeguata, essere tratti in inganno circa il « giusto » prezzo da pagare. Per un verso, è impossibile, allo stato attuale delle tecniche d'analisi, determinare la quantità esatta di grano tenero nelle paste miste. Per altro verso, il prezzo del grano tenero è nettamente inferiore a quello del grano duro. Pertanto, è facile frodare il consumatore facendogli pagare un prezzo più alto di quello che sarebbe giustificato dalla percentuale di grano duro effettivamente presente nella pasta. La legge sulle paste alimentari costituisce il solo strumento che possa garantire che il consumatore pagherà il giusto prezzo.

Il *governo francese* sostiene che la presentazione di pasta di grano tenero sotto la denominazione di « pasta » non può che creare confusione nell'animo del consumatore italiano che associa questa denominazione alla presenza esclusiva di grano duro.

Esso sostiene altresì che, qualora le paste alimentari fossero prodotte con una miscela di grano duro e di grano tenero, gli attuali metodi di analisi non permetterebbero di verificare se l'enumerazione degli ingredienti venga fatta secondo l'ordine decrescente della loro entità in peso, come impone l'art. 6 della direttiva 79/112.

Il *governo olandese* ritiene, invece, che la protezione del consumatore, di regola, sia sufficientemente garantita dall'obbligo di indicare gli ingredienti sull'etichetta della confezione, obbligo cui sono sottoposti i produttori di pasta a norma della direttiva 79/112. Il consumatore è così informato della composizione delle paste alimentari.

Esso aggiunge che la legge di cui trattasi priva il consumatore italiano di ogni scelta tra varietà di paste diverse e gli impone di mangiare solo pasta prodotta esclusivamente con grano duro.

Citando la sentenza 7 febbraio 1984 (causa 237/82, Jongeneel Kaas, Racc. 1984, pag. 483, punto 20 della motivazione), la *Commissione* ricorda che in mancanza di norme comunitarie gli Stati membri hanno la facoltà di perseguire una politica di qualità relativamente alla loro produzione nazionale, a condizione che non ostacoli la libera circolazione dei prodotti importati.

Quanto all'argomento relativo all'atteggiamento del consumatore italiano, la Commissione si richiama, anzitutto, alla sentenza 9 dicembre 1981, « aceto di vino » (causa 193/80, Commissione/Italia, Racc. pag. 3019, punto 23 della motivazione), secondo la quale la tutela del consumatore, che, assuefatto all'uso commerciale di un particolare termine, lo associ a torto ad un particolare prodotto, può essere garantita dall'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto. La Commissione fa inoltre rilevare che il consumatore italiano viene informato della composizione delle paste alimentari offerte in vendita dalla loro denominazione, senza dover nemmeno esaminare la lista degli ingredienti.

2. *La lealtà dei negozi commerciali*

La *Drei Glocken GmbH* si richiama alla sentenza 26 novembre 1985 « ginepro » (causa 182/84, Miro, Racc. 1985, pag. 3731), per concludere che la legge di cui è causa non può neppure essere giustificata da un'esigenza imperativa attinente alla lealtà degli scambi.

Essa osserva che la legge esclude dal mercato italiano le paste miste d'importazione poiché sono meno care. Ora, per quanto esista un vantaggio di prezzo, esso risulta dalla determinazione dei prezzi nell'ambito della politica agricola comune. Come nella causa « ginepro », dove il vantaggio di prezzo era d'indole fiscale, il vantaggio di prezzo si spiega con un intervento della pubblica autorità e non con una qualsiasi pratica di concorrenza sleale. Stando così le cose, solo dando ai consumatori la possibilità di fare le loro scelte in funzione della qualità e del prezzo del prodotto si soddisfa l'esigenza di una concorrenza leale nella Comunità.

Secondo la *Kritzinger*, nel caso di specie non c'è alcun pericolo di concorrenza sleale, in quanto le confezioni contenenti la pasta « 3 Glocken GmbH » indicano chiaramente che contiene sia grano duro sia grano tenero. Essa aggiunge che gli esportatori italiani presentano spesso la loro pasta sui mercati stranieri in confezioni che non contengono alcun riferimento agli ingredienti, senza che questa prassi abbia dato luogo a questioni di concorrenza sleale.

Come si è già riferito sopra, il *governo italiano* sostiene che l'obbligo di usare solo grano duro costituisce il solo mezzo che consenta di garantire ai consumatori che essi pagano esattamente il prezzo corrispondente alla qualità del prodotto.

Il *governo olandese* ritiene che la legge disconosca il principio enunciato nella sentenza « ginepro », principio secondo cui interessi come la lealtà dei negozi commerciali devono venir tutelati nel rispetto reciproco degli usi lealmente e tradizionalmente praticati nei diversi Stati membri. Nel caso di specie, i produttori stranieri sono privati della possibilità di sfruttare i vantaggi com-

merciali derivanti dall'uso di grano tenero, mentre i produttori italiani sono perfettamente liberi di usare grano tenero nella produzione di pasta destinata all'esportazione. In realtà, sono piuttosto le imprese stabilite in Italia che fanno concorrenza sleale a quelle stabilite all'estero.

La *Commissione* fa notare che le paste di grano duro portano obbligatoriamente una propria denominazione legale e si distinguono già per questo dalle paste che contengono grano tenero. Sotto questo profilo, si applica a fortiori la sentenza « ginepro », pronunciata in una causa in cui il ginepro olandese e il ginepro belga si distinguevano solo per la loro denominazione.

3. *La salute pubblica*

La *Drei Glocken GmbH* si limita a rilevare che il pretore di Bolzano ha precisato nella sua ordinanza che dall'analisi di laboratorio è emerso che la pasta alimentare in oggetto non era nociva alla salute.

La *Kritzinger* si riferisce allo stesso punto dell'ordinanza di rinvio. Essa ricorda, inoltre, che la legge di cui è causa autorizza l'uso di grano tenero nella fabbricazione di pasta fresca nonché di pasta destinata all'esportazione. La Kritzinger segnala, infine, che lo stesso Ministero della sanità italiano ha presentato nel corso del dibattito parlamentare, all'epoca dell'adozione della legge sulle paste alimentari, un emendamento inteso a consentire l'uso di grano tenero; essa ritiene che sarebbe pertanto azzardato sostenere che la pasta di grano tenero sia nociva alla salute.

La *provincia autonoma di Bolzano* afferma, invece, che la legge sulle paste alimentari intende proteggere l'igiene dell'alimentazione e la salute.

Il *governo italiano* sostiene che il problema più delicato è quello posto dall'uso di additivi e di coloranti che vengono spesso utilizzati per conferire alle paste alimentari contenenti grano tenero quelle caratteristiche organolettiche che sono invece naturalmente proprie delle paste fabbricate con solo grano duro. Così, è necessario aggiungere additivi chimici (ad esempio la tartrazina) per ottenere il colore ambrato che è proprio della pasta fabbricata solo con grano duro. Ora, un sensibile assorbimento di additivi e di coloranti può comportare effetti dannosi per la salute dell'uomo. Tale pericolo non è ipotetico in un paese come l'Italia dove il consumo di pasta raggiunge punte elevatissime.

Né si potrebbe assicurare, d'altronde, un'opportuna informazione al consumatore, poiché gli additivi di cui trattasi non fanno parte degli ingredienti che debbono essere elencati sulla confezione ai sensi della direttiva 79/112.

Il *governo olandese* ritiene che il richiamo alla necessità di proteggere la salute pubblica non sia pertinente nel caso di specie, poiché tanto il laboratorio tedesco quanto quello italiano hanno giudicato che la pasta in oggetto non contenesse alcuna sostanza dannosa e che non fosse pertanto nociva alla salute.

La *Commissione* ricorda del pari che il pretore ha accertato che, nel caso di specie, la pasta alimentare d'importazione non era nociva alla salute.

4. *La protezione di un settore agricolo in conformità con la relativa organizzazione comune di mercato*

Il *governo italiano* sostiene che la legge sulle paste alimentari intende favorire lo sviluppo della produzione di grano duro e contribuisce così alla realizzazione di una finalità fondamentale che la stessa Comunità ha adottato nell'ambito dell'organizzazione del mercato dei cereali. A norma dell'art. 39, n. 2, lett. a), del trattato CEE, tale politica tiene conto del « carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole » e risponde così ad un'esigenza imperativa.

La legge sulle paste alimentari costituisce, peraltro, un mezzo proporzionato allo scopo da raggiungere. Ciò deriva già dal fatto che essa risponde ad un'esigenza generale ed imperativa che l'ordinamento giuridico comunitario ha assunto e fatto propria. Inoltre, non va dimenticato che nelle zone di tradizionale produzione la coltura del grano duro non può, per ragioni pedo-climatiche, essere facilmente sostituita con altre colture. Infine, va tenuto conto del fatto che i produttori di pasta degli altri Stati membri non subiscono nessun danno in concreto per effetto di questa legge, vista l'assenza quasi completa di importazioni di pasta in Italia, prima e dopo l'adozione della legge.

Secondo il *governo francese*, l'abrogazione della legge sulle paste alimentari rimetterebbe in questione la politica agricola comune relativa al grano duro. La Comunità ha incentivato la produzione di grano duro onde garantire un equo tenore di vita ai produttori di grano duro [vedasi art. 39, n. 1, lett. b)] e di garantire rifornimenti adeguati all'industria della pasta alimentare [vedasi art. 39, n. 1, lett. d)]. La concorrenza del grano tenero comprometterebbe l'unico sbocco del grano duro e, di conseguenza, lo sviluppo della produzione di grano duro nella Comunità.

Il *governo olandese* si limita a ricordare che la legge italiana trasgredisce comunque l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 2727/75, ai sensi del quale « (salvo) disposizioni contrarie del presente regolamento o deroga decisa dal Consiglio (...) (è vietata) (...) l'applicazione di restrizioni quantitative o di misure di effetto equivalente ».

Secondo la *Commissione* la tutela di un determinato settore economico, anche se agricolo, non costituisce un'esigenza imperativa che giustifichi un ostacolo alla libera circolazione delle merci, poiché ciò equivarrebbe ad ammettere il principio stesso del protezionismo.

La Commissione ritiene, inoltre, che non possano comunque più ammettersi provvedimenti di protezione nazionale se la politica agricola comune già garantisce la protezione di un determinato settore.

Essa osserva, infine, che spetta solo alla Comunità di adottare gli opportuni provvedimenti nel caso in cui l'abrogazione della legge sulle paste alimentari comprometta l'unico sbocco del grano duro e renda necessario un acquisto di maggiori eccedenze di grano duro in forza del sistema di intervento.

III — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

In risposta ad un quesito posto dalla Corte, il *governo italiano* ha chiarito che la norma che prescrive l'impiego esclusivo di grano duro non vale per la fabbricazione di pasta (umida) fresca essenzialmente per tre ragioni:

— l'importanza assai marginale di questa produzione;

— la considerazione di usi e tradizioni locali, secondo cui le paste speciali si preparano mescolando la pasta fresca con altri ingredienti, come la carne o i legumi;

— la molteplicità dei luoghi di produzione artigianale della pasta alimentare fresca, che non consente di compiere i controlli sanitari diretti a stabilire la presenza di grano tenero nella pasta.

Rispondendo al quesito se la pasta di grano tenero contenga additivi contemplati all'art. 5, lett. a), di cui la legge sulle sostanze alimentari vieta l'uso, il governo italiano precisa che, se ha segnalato nelle osservazioni scritte il problema dell'uso di additivi nella produzione di tali paste per conferire loro le caratteristiche organolettiche proprie delle paste di grano duro, non ha per questo voluto affermare che tutte le paste di questo tipo contengano additivi o coloranti. Esso ammette di non disporre di dati per suffragare una simile affermazione.

Quanto agli obiettivi della legge sulle paste alimentari e, in particolare, l'incentivo alla coltura del grano duro, il governo italiano ha precisato che la produzione italiana di grano duro avrebbe corso il rischio di scomparire se detta legge non avesse imposto ai fabbricanti di pasta l'obbligo di usare solo grano duro. A questo proposito, ricorda che non sarebbe stato difficile prevedere una vera e propria « invasione » di grano tenero per la produzione di pasta, dato che quest'ultimo ha un prezzo assai inferiore a quello del grano duro.

Interrogata sulle ragioni per cui i produttori italiani di pasta importino grano duro dall'America del Nord, nonostante la situazione eccedentaria sul mercato comunitario di questo prodotto, la *Commissione* ha precisato la portata delle sue osservazioni, secondo cui le importazioni si spiegano essenzialmente con la superiore qualità del grano duro americano. Ha spiegato che la qualità superiore non attiene alla resistenza alla cottura della pasta proveniente dalla trasformazione del grano duro americano, ma piuttosto al colore. I produttori italiani di pasta miscelano il grano duro nazionale con il grano duro importato dall'America del Nord unicamente allo scopo di ottenere paste alimentari dotate di certe caratteristiche di presentazione (specialmente per quanto riguarda il colore) richieste dai consumatori italiani e che non possono essere ottenute con l'aggiunta di additivi o di coloranti vietati dalla legge.

R. Joliet
giudice relatore