ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
14 de Julho de 1988 *

No processo 407/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo pretore di Bolzano (Itália) no processo pendente perante este órgão jurisdicional entre

3 Glocken GmbH e Gertraud Kritzinger

e

USL Centro-Sud e provincia autonoma di Bolzano,

e que se destina a obter uma decisão a título prejudicial relativa à interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE, que aprecie a compatibilidade com esses artigos de certas diposições da Lei italiana n.° 580, de 4 de Julho de 1967 (GURI n.° 189 de 29.7.1967), que estabelece a regulamentação do fabrico e comercialização das massas alimentícias,

O TRIBUNAL,

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

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

vistas as observações apresentadas:

— em representação de 3 Glocken GmbH, por B. Rapp Jung, advogado no foro de Bruxelas,

— em representação de G. Kritzinger, por R. Riz, advogado no foro de Bolzano,

* Língua do processo: italiano.

— em representação da provincia autonoma di Bolzano, por G. Drioli, advogado no foro de Bolzano,

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

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

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

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

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

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

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 31 de Outubro de 1985, recebida na Secretaria do Tribunal em 9 de Dezembro do mesmo ano, o pretore di Bolzano colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado com o objectivo de determinar a compatibilidade com o direito comunitário de uma regulamentação nacional que proíbe a venda de massas obtidas a partir de trigo mole e de uma mistura de trigo mole e de trigo duro.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Unità sanitaria locale a um fabricante alemão, 3 Glocken, e a um retalhista italiano, Kritzinger. 3 Glocken exportou para Itália massas alimentícias obtidas a partir de uma mistura de trigo mole e de trigo duro, que foram revendidas por Kritzinger. Intimadas pela

USL ao pagamento de uma multa administrativa por violação do artigo 39.° da Lei n.° 580, de 4 de Julho de 1967 (GURI n.° 189, de 29.7.1967) que estabelece a regulamentação da produção e da comercialização das massas alimentícias (a seguir designada «lei sobre as massas alimentícias»), 3 Glocken e Kritzinger interpuseram recurso para o pretore di Bolzano.

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

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

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

6 Em apoio do seu recurso, 3 Glocken e Kritzinger alegaram que a aplicação do artigo 29.° da lei sobre as massas alimentícias às massas importadas era incompatível com o artigo 30.° do Tratado. Foi nessas condições que o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e colocar as seguintes questões prejudiciais:

«1) A proibição de medidas de efeito equivalente ao de restrições quantitativas à importação contida no artigo 30.° do Tratado CEE deve ser interpretada no sentido de que obsta, em caso de importação de massas alimentícias, à aplica-

ção das disposições italianas em matéria alimentar que proibem o emprego de farinhas de trigo mole na produção das referidas massas, quando estas foram licitamente produzidas e comercializadas noutro Estado-membro da Comunidade?

2) Em qualquer caso, deve a proibição das discriminações arbitrárias ou das restrições dissimuladas ao comércio entre os Estados-membros referidas na última frase do artigo 36.° do Tratado CEE ser interpretada no sentido de que obsta à aplicação das referidas disposições nacionais?»

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

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

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

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

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

necessárias para satisfazer exigências imperativas, como sejam a protecção dos consumidores e a lealdade das transacções. O Tribunal indicou todavia que tais regimes devem ser proporcionais aos objectivos prosseguidos e que, se um Estado-membro dispuser de meios menos restritivos que permitam atingir os mesmos fins, deve recorrer a eles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

26 Recorde-se em seguida que, conforme resulta do acórdão do Tribunal de 23 de Fevreiro de 1988 (Comissão/República Francesa, 216/84, Colect. p. 793), desde que a Comunidade tenha estabelecido uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida unilateral, ainda que esta seja de natureza a secundar a política agrícola comum. É à Comissão que cabe encontrar a solução para o problema acima exposto, não a um Estado-membro.

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

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

Sobre as despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo pretore di Bolzano, por despacho de 31 de Outubro de 1985, declara:

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

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

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

O secretário

J.-G. Giraudi

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart