1. O alargamento aos produtos importados, feito por uma legislação nacional sobre as massas alimentícias, da proibição de venda de massas obtidas a partir de trigo mole ou de uma mistura de trigo mole e de trigo duro é incompatível com os artigos 30.° e 36.° do Tratado.

   Com efeito, essa limitação não pode ser justificada por exigência de protecção dos consumidores, dado que esta pode ser satisfeita por meios menos restritivos, como sejam a obrigação de indicar a composição exacta dos produtos comercializados ou a introdução de uma denominação 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 estabelece 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 de 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 407/85 *

I — Factos e tramitação processual

A — *Tramitação processual no órgão jurisdicional de reenvio*

Um fabricante alemão, *3 Glocken GmbH*, que exportou para Itália massas alimentícias fabricadas a partir de uma mistura de trigo duro e de trigo mole, e um retalhista italiano, *Gertraud Kritzinger*, que revendeu essas massas alimentícias, foram intimados pela Unità sanitaria locale Centro-Sud a pagar, cada um, uma sanção administrativa pecuniária de um milhão de LIT, por violação do artigo 29.° da lei sobre as massas alimentícias que estabelece o emprego exclusivo de trigo duro na fabricação de massas alimentícias.

Os intimados impugnaram esta decisão perante o pretore di Bolzano invocando a in-

* Língua do processo: italiano.

compatibilidade da disposição em causa com o artigo 30.° do Tratado CEE. Assim, este apresentou, por despacho de reenvio de 31 de Outubro de 1985, as duas 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 aplicação das disposições italianas em matéria alimentar que proíbem o emprego de farinhas de trigo mole na fabricação das referidas massas, quando estas foram legitimamente produzidas e comercializadas noutro Estado-membro da Comunidade?

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

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 lei em vigor em Itália era a 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, na fabricação de massas alimentícias.

Esta lei foi substituída pela Lei n.° 580 sobre as massas alimentícias que tem por origem uma iniciativa parlamentar conhecida sobre o nome de «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 sua embalagem.

Por outro lado, o artigo 36.°, primeiro parágrafo da lei sobre as massas alimentícias estabelece que «é proibida a venda ou a posse com o objectivo da venda de massas que apresentem características diferentes das que são 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 28.° dispõe que «entende-se por "paste di semola di grano duro" (massas 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, da laminagem e da secagem de massas exclusivamente preparadas com, respectivamente: 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 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» na respectiva fabricação.

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 por 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 exclusiva-

mente 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 a designação social do fabricante, a sua sede, o local 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. As massas que contêm apenas trigo duro resistem nomeadamente 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 sua 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 n.° 283, de 30 de Abril de 1962 (GURI n.° 139 de 4.6.1962), que contém modificações da regulamentação sanitária relativa à produção e à venda de produtos alimentícios e de bebidas (adiante «lei geral sobre os géneros alimentícios»), «é proibida a utilização na preparação de alimentos... de géneros alimentícios... misturados a 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 que se seguem.

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 das 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.°, quinto parágrafo, 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 para a ordem jurídica italiana 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 tem por fim encorajar a cultura do trigo duro, a lei sobre as massas alimentícias 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 para o trigo duro a 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 para a Alemanha, a Dinamarca e o 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 seja apto à utilização 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 de regulamento de execução, a Comissão determinou que o trigo duro deve apresentar características «que provem o carácter não colante à cozedura da massa proveniente da sua transformação» (ver artigo 2.° do Regulamento n.° 2835/77 da Comissão, de 19 de Dezembro de 1977, JO 1977, L 327, p. 9; EE 03 F13 p. 160).

Quanto às regiões suceptíveis de beneficiarem da ajuda, a regulamentação de base prevê agora que esta só é concedida nas zonas da Comunidade onde a produção do trigo duro constitui uma 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 continua a desenvolver-se. Hoje, uma parte desta produção nem sequer tem escoamento no mercado comunitário. Face a esta situação, a Comunidade encara 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 sua importação da América do Norte.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

Foram apresentadas ao Tribunal observações escritas por *3 Glocken GmbH* e *Kritzinger*, recorrentes no processo principal, pela *provincia autonoma di Bolzano*, demandante no processo principal, pelos *governos italiano, francês e neerlandês* e pela *Comissão*.

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

3 Glocken GmbH observa que a questão da compatibilidade da lei italiana sobre as massas alimentícias com o artigo 30.° CEE se coloca essencialmente em termos semelhantes aos do acórdão «Cassis de Dijon» de 20 de Fevereiro de 1979 (Rewe-Zentral-AG 120/78, Recueil, p. 649). A proibição de vender em Itália massas contendo trigo mole constituiria, na ausência de uma regulamentação comunitária relativa à comercialização das massas, um obstáculo às trocas, devido ao facto de excluir do mercado italiano o conjunto das massas tradicionalmente produzidas nos Estados-membros da Europa setentrional.

Este obstáculo provocaria, por outro lado, importantes distorções da concorrência entre os produtores comunitários, nomeadamente a criação de correntes comerciais unilaterais do Sul para o Norte. Enquanto a lei italiana em causa constitui obstáculo, nomeadamente, à importação de massas contendo trigo mole provenientes dos Estados-membros da Europa setentrional, as massas italianas não encontram qualquer obstáculo à sua comercialização nesses Estados.

Kritzinger alega que o facto de a lei italiana submeter ao mesmo tratamento os produtos importados e os nacionais não impede que haja violação do artigo 30.° CEE, dado que ela constitui um obstáculo absoluto à importação.

Por outro lado, qualifica de discriminatória a proibição de fabricar ou de vender massas contendo trigo mole, na medida em que a lei não se aplica às massas frescas, nem — e isto torna a discriminação ainda mais significativa e manifesta — às massas destinadas à exportação.

Essa legislação discriminatória é, na realidade, o resultado de uma política favorável aos cultivadores nacionais de trigo duro e aos fabricantes nacionais de massas alimentícias.

A *provincia autonoma di Bolzano* contesta a afirmação de que a lei sobre as massas alimentícias é contrária às disposições dos artigos 30.° e da última parte do artigo 36.° CEE. A este respeito sustenta essencialmente que os Estados-membros conservam, no estado actual da integração comunitária, competência para estabelecer as regras da produção de substâncias alimentares que cada um considere oportunas para satisfazer as suas exigências internas.

A lei em causa não é discriminatória dado que submete ao mesmo tratamento os produtos nacionais e os importados; o facto de autorizar o emprego do trigo mole para a fabricação de massas destinadas à exportação em nada altera tal facto.

A lei não é proteccionista para os cultivadores italianos de trigo duro nem para os fabricantes italianos de massas. Apesar da oferta nacional ser importante, são importadas grandes quantidades de trigo duro. Aliás, as massas fabricadas em Itália são tão conhecidas e apreciadas no mundo inteiro, como produto tipicamente italiano, que não necessitam qualquer medida proteccionista.

O *Governo italiano* alega igualmente que a lei das massas alimentícias não é inspirada por considerações proteccionistas.

O legislador, com efeito, não pretendeu proteger os produtores italianos de trigo duro contra os produtores estrangeiros de trigo mole. Embora possa ter fornecido os primeiros, fê-lo sobretudo em detrimento dos seus compatriotas, cultivadores de trigo mole. Estes últimos eram aliás maioritários nessa época.

O legislador também não procurou proteger os fabricantes italianos de massas contra os seus concorrentes estrangeiros, já que estes não exportavam massas para Itália em 1967.

O Governo italiano, por outro lado, alega que a lei não tem efeitos discriminatórios. Sobre este ponto, sublinha que a autorização do emprego de 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 de trigo duro não é exigido. Desta maneira, a lei italiana pretende evitar qualquer discriminação dos fabricantes italianos em relação a esses fabricantes estrangeiros.

O *Governo francês* considera que a lei italiana é indistintamente aplicada aos produtos nacionais importados e que, em consequência, o acórdão «Cassis de Dijon» confirmado pelo acórdão «Souvenirs d'Irlande», de 17 de Junho de 1981 (Comissão/Irlanda, 113/80, Recueil, p. 1625, 1667), é aplicável ao caso.

Segundo o *Governo neerlandês*, a lei sobre as massas alimentícias inclui uma discriminação disfarçada na medida em que proíbe a utilização do trigo mole para a fabricação de massas secas destinadas ao mercado italiano, ao mesmo tempo que autoriza a fabricação de massas «húmidas» frescas ou de massas destinadas à exportação.

A *Comissão* observa que a questão da compatibilidade da lei italiana com o direito comunitário se coloca nos termos do acórdão «Cassis de Dijon». Por conseguinte, só é compatível com o artigo 30.° CEE se puder ser considerada necessária para satisfazer

uma das «exigências imperativas» mencionadas nesse acórdão».

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

1. *Protecção dos consumidores*

3 Glocken GmbH contesta, em primeiro lugar, que as massas de trigo duro sejam de qualidade superior. Graças aos métodos modernos de secagem, recentemente introduzidos, as massas que contêm trigo mole resistem tão bem à cozedura como as que só contêm trigo duro. Por outro lado, existem variedades de trigo mole cuja qualidade é claramente equivalente, se não mesmo superior, à do trigo duro.

Observa em seguida que a lei italiana em caso algum poderá ditar ao consumidor qual o produto que deve escolher. O consumidor deve poder apreciar livremente a qualidade dos produtos originários de outros Estados-membros da Comunidade com base numa informação conveniente.

Ora, uma rotulagem feita em conformidade com o estabelecido na Directiva 79/112, nos termos em que foi transposta para o direito nacional, assegura aos consumidores uma informação adequada quanto à composição das massas.

Kritzinger considera igualmente que os consumidores não podem ser induzidos em erro quanto à qualidade de um ou de outro tipo de massas. Uma rotulagem adequada é suficiente para eliminar qualquer perigo de confusão no espírito do consumidor.

O *Governo italiano* afirma que os consumidores poderiam, em qualquer caso, isto é, mesmo que tomassem conhecimento de uma rotulagem adequada, ser induzidos em erro quanto ao «justo» preço a pagar. Por outro lado, é impossível no estado actual das técnicas de análise, determinar a quantidade exacta de trigo mole nas massas mistas. Além disso, o trigo mole tem um preço nitidamente menos elevado que o trigo duro. Em consequência, é fácil enganar o consumidor fazendo-o pagar um preço mais elevado que o justificado pela proporção de trigo duro efectivamente presente nas massas. A lei sobre as massas alimentícias constitui o único meio de garantir que o consumidor pagará o preço justo.

O *Governo francês* afirma que a apresentação das massas de trigo mole sob a denominação «massas» só pode criar confusão no espírito do consumidor italiano 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 de trigo mole, os métodos de análise actuais não permitem verificar se os ingredientes estão enumerados na rotulagem por ordem de peso decrescente, como estabelece o artigo 6.° da Directiva 79/112.

O *Governo neerlandês* considera, pelo contrário, que a protecção do consumidor é em geral suficientemente garantida pela obrigação, que cabe aos fabricantes de massas por força da Directiva n.° 79/112, de indicar os ingredientes no rótulo da embalagem. O consumidor fica assim informado da composição das massas alimentícias.

Acrescenta que a lei em causa priva o consumidor italiano de qualquer escolha entre as diversas variedades de massas e obriga-o a consumir apenas massas fabricadas exclusivamente com trigo duro.

Citando o acórdão de de 7 de Fevereiro de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Recueil 1984, p. 483, n.° 20), a *Comissão* recorda que, na ausência de regras comunitárias, os Estados-membros têm a faculdade de adoptar uma política de qualidade relativa à produção nacional, na condição de que não entrave a livre circulação dos produtos importados.

A propósito do argumento relativo à atitude do consumidor italiano, a Comissão refere-se, em primeiro lugar, ao 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, ainda que este esteja habituado à utilização comercial de um termo particular, pode ser assegurada por uma rotulagem adequada relativa à natureza do produto vendido. Salienta, por outro lado, que o consumidor italiano fica informado da composição das massas que são lhe oferecidas, através da denominação, mesmo sem ter de examinar a lista dos ingredientes.

2. *A lealdade das transacções*

3 Glocken GmbH invoca o acórdão «*Genièvre*» de 26 de Novembro de 1985 (Miro, 182/84, Recueil, p. 3731), para concluir que a lei em causa também não pode ser justificada por uma exigência imperativa relativa à lealdade das transacções.

Observa que a lei exclui do mercado italiano as massas de mistura importadas porque são mais baratas. Ora, a vantagem em termos de preço que possa existir resulta da situação dos preços no quadro da política agrícola comum. Tal como no processo «*Genièvre*», em que a vantagem em termos de preço era de natureza fiscal, a diferença de preços é explicada pela intervenção da autoridade pública e não por uma qualquer prática de comércio desleal. Nestas condições, só a concessão aos consumidores da possibilidade de efectuarem a sua escolha em função da qualidade e do preço do produto satisfaz a exigência de uma concorrência leal na Comunidade.

Segundo *Kritzinger*, não existe neste caso qualquer perigo de concorrência desleal, dado que as embalagens que contêm as massas «3 Glocken GmbH» indicam claramente que contêm simultaneamente trigo duro e trigo mole. Acrescenta que os exportadores italianos apresentam muitas vezes as suas massas nos mercados estrangeiros em embalagens que não têm qualquer referência aos ingredientes, sem que esta prática tenha dado lugar a queixas por concorrência desleal.

Conforme já se disse, o *Governo italiano* sustenta que a obrigação de empregar apenas trigo duro constitui o único meio que permite assegurar aos consumidores que lhes é exigido exactamente o preço que corresponde à qualidade do produto.

O *Governo neerlandês* considera que a lei viola o princípio enunciado no acórdão «Genièvre» segundo o qual interesses como sejam o da lealdade das transacções comerciais devem ser assegurados com respeito mútuo dos usos leal e tradicionalmente praticados nos diferentes Estados-membros. No caso em apreço, os fabricantes estrangeiros estavam privados da possibilidade de explorar as vantagens comerciais ligadas ao em-

prego do trigo mole, enquanto que os fabricantes italianos eram perfeitamente livres de utilizarem trigo mole para a fabricação de massas destinadas à exportação. Na realidade, eram sobretudo as empresas estabelecidas em Itália que praticavam a concorrência desleal face às estabelecidas no estrangeiro.

A *Comissão* salienta que as massas de trigo duro exibem obrigatoriamente uma denominação que lhes é própria e que por tal facto se distinguem das que contêm trigo mole. Deste ponto de vista, o acórdão «Genièvre», proferido num processo em que a genebra neerlandesa e a genebra belga não se distinguiam pela sua denominação, aplica-se *a fortiori.*

3. *A saúde pública*

3 Glocken GmbH limita-se a salientar que o pretore di Bolzano indicou, no seu despacho de reenvio, que a análise em laboratório revelou que as massas alimentícias em causa não eram nocivas para a saúde.

Kritzinger refere-se à mesma passagem do despacho de reenvio. Recorda, por outro lado, que a lei em causa autoriza o emprego de trigo mole na fabricação de massas frescas bem como de massas destinadas à exportação. Assinala, por fim, que o próprio Ministério da Saúde italiano apresentou, no decurso do debate parlamentar, aquando da adopção da lei sobre as massas alimentícias, uma alteração que visava permitir o emprego de trigo mole; assim, considera inaceitável que se pretenda que as massas de trigo mole sejam nocivas para a saúde.

A *provincia autonoma di Bolzano* afirma, pelo contrário, que a lei sobre as massas alimentícias se destina a proteger a higiene da alimentação e a saúde.

O *Governo italiano* sustenta que o problema mais delicado é o colocado pelo emprego de aditivos e de corantes. Estes são muitas vezes utilizados para conferir às massas alimentícias que contêm trigo mole as características organolépticas que, por seu turno, constituem característica natural das massas fabricadas unicamente com trigo duro. Assim, é necessário acrescentar aditivos químicos, como a tetrasina, para obter a cor amarelada típica das massas de trigo duro. Ora, uma absorção importante de aditivos e de corantes pode provocar efeitos prejudiciais para a saúde do homem. Tal risco não é imaginário num país como a Itália, onde o consumo de massas atinge níveis muito elevados.

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, nos termos da Directiva 79/112.

O *Governo neerlandês* considera que o argumento retirado da necessidade de proteger a saúde pública não é pertinente no caso em apreço, dado que os laboratórios alemão e italiano decidiram ambos que as massas em causa não contêm qualquer substância perigosa e não são portanto prejudiciais para a saúde.

Da mesma forma, a *Comissão* recorda que ficou provado pelo pretore que, no caso em apreço, as massas alimentícias importadas não eram prejudiciais à saúde.

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

O *Governo italiano* sustenta que a lei sobre as massas alimentícias se destina a 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. Em conformidade com as disposições do artigo 39.° CEE, n.° 2, alínea a), esta política tem em conta «a natureza particular da actividade agrícola, decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas» e corresponde a uma exigência imperativa.

A lei sobre as massas alimentícias constitui, aliás, um meio adequado para este objectivo. Isto decorre, desde logo, do próprio facto de corresponder a uma exigência geral e imperativa que a ordem jurídica comunitária assume e considera sua. Por outro lado, não se pode perder de vista que nas zonas de produção tradicionais, a cultura de trigo duro não pode, por razões relativas ao clima e aos terrenos, ser substituída por outras culturas. Por último, é necessário ter em conta que os produtores de massas dos outros Estados-membros não sofreram qualquer prejuízo concreto por via dessa lei, dada a quase total ausência de importação de massas em Itália antes e após a sua feitura.

Segundo o *Governo italiano*, 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 com o objectivo de assegurar um nível de vida justo para os produtores de trigo duro [ver artigo 39.°, n.° 1, alínea b], e um abastecimento satisfatório da indústria das massas alimentícias [ver artigo 39.°, n.° 1, alínea d)]. Ora, a concorrência do trigo mole compromete o único escoamento do trigo duro e, em consequência, o desenvolvimento da sua produção que foi encorajado pela Comunidade.

O *Governo neerlandês* limita-se a recordar que o normativo italiano que estava, em qualquer caso, abrangido pelo n.° 2 do artigo 18.° do Regulamento n.° 2727/75, nos termos do qual «(salvo) as disposições contrárias do presente regulamento ou derrogação decidida pelo Conselho... (são proibidas)... a aplicação de qualquer restrição quantitativa ou medida de efeito equivalente».

Segundo a *Comissão*, a protecção de um sector económico determinado, mesmo agrícola, não pode constituir uma exigência imperativa que justifique uma excepção ao princípio fundamental da livre circulação de mercadorias, dado que isso redundaria na admissão do princípio do proteccionismo.

Considera, por outro lado, que, em qualquer caso, deixa de haver lugar para medidas de protecção nacional se a política agrícola comum já assegura a protecção de um sector determinado.

Observa, por último, que só à Comunidade cabe a adopção de medidas apropriadas no caso de a revogação da lei sobre as massas alimentícias comprometer a única possibilidade de escoamento do trigo duro e obrigar à aquisição do acréscimo de excedentes deste cereal pelo simples jogo do mecanismo da intervenção.

III — Resposta às questões colocadas pelo Tribunal

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

— a importância muito marginal desta produção;

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

— a multiplicidade dos lugares de fabricação artesanal de massas frescas, o 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 objetivo 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 fazer semelhante afirmação.

Quanto aos objectivos da lei sobre as massas alimentícias, nomeadamente o relativo à 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 trigo duro. 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 as suas observações, segundo as quais estas importações se explicam essencialmente pela qualidade superior 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 que não podem ser obtidas pela junção de aditivos e corantes interditos pela lei.

R. Joliet
Juiz relator