

zione 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 taluni 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 90/86 *

I — Gli antefatti ed il procedimento

della compatibilità del prodotto con la normativa italiana vigente.

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

Lo *Zoni*, un grossista italiano, importava pasta proveniente dalla Repubblica federale di Germania prodotta con una miscela di grano duro e di grano tenero. Uno dei dettaglianti cui tale pasta era stata fornita chiedeva alle autorità competenti una verifica

Lo *Zoni* veniva allora perseguito penalmente dinanzi al pretore di Milano per violazione dell'art. 29 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (GURI del 29.7.1967, n. 189), che disciplina la fabbricazione ed il commercio delle paste alimentari (in prosieguo: « legge sulle paste alimentari ») e dell'art. 5, lett. a), della legge 30 aprile 1962, n. 283 (GURI del 4.6.1962, n. 139), che modifica la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande (in prosie-

* Lingua processuale: l'italiano.

guo: « legge generale sulle sostanze alimentari »).

L'art. 29 della legge sulle paste alimentari prescrive l'uso esclusivo di grano duro nella fabbricazione di paste alimentari.

L'art. 5, lett. a), della legge generale sulle sostanze alimentari vieta l'uso di miscele composte di sostanze di qualità inferiore a quelle prescritte dalla legge.

Alcune imprese italiane produttrici di pasta alimentare (nove in tutto, in prosieguo: « *Agnesi e altri* »), le loro associazioni (ivi compresa un'associazione internazionale, in prosieguo: « *Unipi e altri* ») e le associazioni di agricoltori (in rappresentanza dei coltivatori di grano duro, in prosieguo: « *CNCD e altri* ») si costituivano parte civile.

Lo Zoni sosteneva a sua difesa che la normativa italiana era incompatibile con l'art. 30 del trattato CEE e che andava quindi disapplicata nel caso di specie. Stando così le cose, il giudice a quo ha proposto, con ordinanza 19 marzo 1983, la seguente questione:

« Se l'art. 30 e l'art. 36 del trattato CEE vadano interpretati nel senso di far ritenere legittimo l'obbligo imposto dalla legge di uno Stato membro di impiegare esclusivamente grano duro nella fabbricazione di pasta alimentare secca destinata ad essere commercializzata all'interno del territorio dello Stato membro medesimo qualora venga accertato e provato che tale obbligo:

1. è stato imposto unicamente per tutelare le superiori qualità della pasta alimentare fabbricata con solo grano duro;
2. non comporta alcuna discriminazione ai danni dei prodotti, aventi le stesse caratteristiche, provenienti dagli altri paesi membri come pure nei confronti degli imprenditori comunitari degli stessi prodotti in quanto anche gli imprenditori nazionali sono assoggettati alle stesse limitazioni;
3. non è stato introdotto per perseguire scopi protezionistici in favore del prodotto nazionale ed ai danni del prodotto comunitario avente le stesse caratteristiche ».

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 la produzione industriale di pasta secca, de-

stinata alla conservazione, e la produzione artigianale di pasta (umida) fresca, destinata al consumo immediato.

Le paste secche debbono essere prodotte esclusivamente con semola di grano duro. Ciò 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 × 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.

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.

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

b) Le finalità della legge

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.

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

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 ».

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.

— 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.

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

— Norme relative all'etichettatura della pasta

A norma dell'art. 5, lett. a), della legge generale sulle sostanze alimentari n. 283 « 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'altro lato, 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 necessaria una precisazione della 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 1975 (GU 1975, 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 (cfr. 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 (cfr. art. 3 del regolamento n. 3103 del Consiglio, del 16 dicembre 1976; GU L 351 del 1976, 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 n. 2835 del Consiglio, del 19 dicembre 1977; 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 importante della produzione agricola (cfr. art. 1 del regolamento n. 1451 della Commissione, 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.

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

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Lo *Zoni*, la *Agnesi e altri*, *Unipi e altri*, *CNCD e altri*, parti civili nel procedimento principale, i *governi italiano, francese e olandese* e la *Commissione* hanno presentato osservazioni scritte alla Corte. *CNCD e altri* rinviando essenzialmente alle osservazioni presentate da *Unipi e altri*, limitandosi agli aspetti « agricoli » della questione.

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

Lo *Zoni* sostiene che la legge italiana comporta una discriminazione in quanto vieta le importazioni di pasta di grano tenero, pur permettendo agli esportatori italiani di far uso di grano tenero nella fabbricazione di pasta da esportare.

Questa legge è volta, inoltre, a proteggere la produzione di grano duro.

Agnesi e altri osservano che le disposizioni dell'art. 30 del trattato CEE vanno lette in collegamento con quelle contenute nell'art. 36. Le restrizioni giustificate da uno dei motivi ivi menzionati sono illecite solo se mascherino interessi incompatibili con i principi di libertà sanciti dal trattato (vedasi seconda frase dell'art. 36).

Nel caso di specie non ricorre tale ipotesi. La legge italiana non discrimina i prodotti esteri rispetto a quelli italiani. Peraltro, essa non persegue obiettivi protezionistici in contrasto con i principi fondamentali del trattato CEE.

Secondo *Unipi e altri* la sentenza 20 febbraio 1979 « Cassis de Dijon » (causa 120/78, Rewe-Zentral, Racc. pag. 649) va interpretata nel senso che una disposizione indistintamente applicabile dev'essere valutata non soltanto in base ai criteri strettamente interpretati, che sono contenuti nell'art. 36 del trattato, ma anche in base a criteri più ampi, come le « esigenze imperative » e i « motivi di interesse generale ».

Nel caso di specie, la legge italiana si applica del tutto indistintamente ai prodotti nazionali e d'importazione. Se la legge avesse imposto ai soli operatori italiani di fabbricare e commercializzare in Italia esclusivamente pasta di grano duro, questi avrebbero immediatamente sollevato un'eccezione di incostituzionalità della legge per violazione del principio che impone la parità di trattamento, principio enunciato dall'art. 3 della Costituzione italiana. Il fatto che la legge autorizzi l'uso di grano tenero per la produzione di pasta destinata all'esportazione non rende detta legge discrimi-

natoria. Se vi fosse discriminazione, ciò risulterebbe da una divergenza tra le normative dei diversi Stati membri. La legge italiana di per se stessa non ha carattere discriminatorio. Ora, ai fini dell'applicazione dell'art. 30, il carattere discriminatorio di un trattamento può essere constatato soltanto in funzione della normativa dello Stato in cui il prodotto viene messo in commercio, così come la Corte ha espressamente riconosciuto nella sentenza 20 aprile 1983 (causa 59/82, Schutzverband, Racc. pag. 1217).

Il legislatore non ha cercato di proteggere i produttori italiani di pasta contro i concorrenti stranieri, poiché questi ultimi, nel 1967, non esportavano pasta in Italia. In realtà, la legge ha colpito essenzialmente quei produttori italiani di pasta che all'epoca usavano grano tenero.

Il legislatore non ha neppure cercato di proteggere i coltivatori italiani di grano duro nei confronti dei coltivatori stranieri di grano tenero. Per quanto abbia favorito i primi, l'ha fatto soprattutto a detrimento di compatrioti coltivatori di grano tenero loro concorrenti. D'altronde, all'epoca questi ultimi erano la maggioranza.

Per le stesse ragioni, il *governo italiano* sostiene che la legge sulle paste alimentari non ha inteso proteggere né i produttori italiani di pasta, né i coltivatori italiani di grano duro.

Esso sostiene, inoltre, che detta legge non ha effetti discriminatori. A questo riguardo, precisa che l'autorizzazione all'uso di grano tenero per la produzione di pasta destinata all'esportazione è intesa solo ad estendere ai produttori italiani una possibilità aperta a tutti i produttori stabiliti in paesi in cui non è richiesto l'uso esclusivo di grano duro. In

tal modo, la legge intende evitare ogni discriminazione dei produttori italiani rispetto ai produttori stranieri.

Il *governo francese* ritiene che la legge italiana venga indistintamente applicata ai prodotti nazionali e a quelli d'importazione 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 nel caso di specie.

Secondo il *governo olandese*, il fatto che la legge di cui è causa venga applicata indistintamente non costituisce un argomento decisivo per ritenerla compatibile con il diritto comunitario. La sentenza «Cassis de Dijon» sancisce che solo le esigenze imperative che incidano sull'interesse generale giustificano una deroga al divieto ex art. 30 del trattato CEE.

Quanto all'assenza di intenti protezionistici invocata dal pretore di Milano, il governo olandese ritiene che non siano decisivi gli intenti del legislatore all'atto dell'adozione della legge, ma soprattutto gli effetti della disciplina, e, in particolare, gli ostacoli agli scambi intracomunitari cui dà luogo la sua applicazione.

La *Commissione* osserva a sua volta che la questione della compatibilità della legge italiana con il diritto comunitario si pone nei termini della sentenza «Cassis de Dijon». Da questa sentenza risulta che un provvedimento, anche se non abbia natura discriminatoria, può essere incompatibile con l'art. 30 del trattato CEE nella misura in cui determini effetti restrittivi per il commercio tra Stati membri, effetti che non sono necessari per rispondere ad un'esigenza imperativa.

Quanto all'assenza di finalità protezionistiche rilevata dal pretore di Milano, è irrilevante che il legislatore non abbia inteso proteggere il prodotto italiano contro i prodotti di altri Stati membri che presentino le stesse caratteristiche. La questione pertinente consiste nello stabilire se la legge abbia conseguenze protezionistiche favorendo «il prodotto nazionale tipico» ai sensi della sentenza 13 marzo 1984 (causa 16/83, Prantl, Racc. pag. 1299) contro i prodotti concorrenti di altri Stati membri. Ora, nel caso di specie, la legge comporta effetti protezionistici del genere. Da un lato essa favorisce la commercializzazione della pasta alimentare secca di fabbricazione tipicamente italiana, cioè contenente solo grano duro, e dall'altro l'utilizzazione del frumento duro di produzione tipicamente italiana. In pari misura essa sfavorisce la pasta di fabbricazione straniera che contiene di regola grano tenero e il grano tenero di produzione straniera.

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

1. *La tutela dei consumatori*

Lo *Zoni* osserva che la buona fede dei consumatori potrebbe essere tutelata mediante un appropriato sistema di etichettatura, che indichi in modo preciso qual è la materia prima impiegata per la fabbricazione della pasta.

Unipi e *altri* ammettono che l'argomento secondo il quale un'etichettatura adeguata escluderebbe ogni rischio di confusione per il consumatore a prima vista sembra abbastanza convincente, ma sostengono che esso non resiste ad un esame approfondito. Essi sollevano parecchie obiezioni contro questo argomento per concludere che, in definitiva, il solo modo di tutelare gli interessi dei consumatori è d'imporre l'obbligo di usare

esclusivamente grano duro nella fabbricazione della pasta.

Innanzitutto, se la legge del grano duro dovesse essere abrogata, i ristoranti sarebbero tentati di preparare pasta col grano tenero, poiché questo tipo di grano è più economico, e di offrirlo alla clientela allo stesso prezzo della pasta di grano duro, la cui qualità è superiore. Tale prassi provocherebbe confusione nella clientela e rischierebbe di distruggere l'immagine della pasta italiana che tradizionalmente contiene solo grano duro. Ora, un'etichettatura adeguata non eliminerebbe la confusione presso quanti consumano pasta nei ristoranti italiani, dove il menu indica, al massimo, che la pasta è « fatta in casa » per distinguerla dalla pasta industriale secca.

In secondo luogo, ai consumatori italiani non sono mai state presentate etichette che contrapponessero esplicitamente le materie prime utilizzabili nella fabbricazione della pasta: il grano tenero e il grano duro. In queste condizioni, un'etichetta che distinguesse le paste a seconda della materia prima utilizzata avrebbe un risultato sostanzialmente nullo. In ogni caso, i consumatori italiani sono talmente abituati a pasta che contenga esclusivamente grano duro, che associano automaticamente le denominazioni « pasta » o « spaghetti » alla presenza esclusiva di grano duro, senza guardare mai l'etichetta.

Infine, anche se i consumatori prendessero conoscenza di un'etichettatura adeguata, essi potrebbero essere tratti in inganno sul « giusto » prezzo da pagare. Da un lato, è impossibile, allo stato attuale delle tecniche d'analisi, determinare la quantità esatta di grano tenero nelle paste miste. Dall'altro, il

grano tenero costa nettamente meno del grano duro. Pertanto, è facile ingannare il consumatore facendogli pagare un prezzo più alto di quello che sarebbe giustificato dalla quantità di grano duro realmente presente nella pasta. La legge sulle paste alimentari costituisce il solo mezzo che consenta di garantire che il consumatore pagherà il giusto prezzo.

Unipi e altri precisano, peraltro, che quest'ultima obiezione fornisce, a loro parere, la prova decisiva dell'impossibilità di eliminare la confusione con un idoneo sistema di etichettatura.

Dopo aver così contestato l'argomento relativo all'etichettatura, essi sostengono, inoltre, che anche se tra poco i nuovi metodi di essiccazione raggiungeranno il risultato di conferire alla pasta di grano tenero la stessa resistenza alla cottura, avranno allo stesso tempo un effetto devastante per il sapore della pasta. Tutte le paste avrebbero uno scadente sapore « prefabbricato ». Solo l'uso esclusivo di grano duro consente di fabbricare una pasta resistente naturalmente alla cottura senza dover ricorrere a trattamenti termici che ne alterino per sempre la natura.

Peraltro, poiché questi metodi di essiccazione sono stati introdotti solo recentemente, la pasta importata contenente grano tenero, trattata con tali metodi, non può essere considerata come « tradizionalmente » prodotta nello Stato membro di origine, ai sensi della sentenza 26 novembre 1985, « ginepro » (causa 182/84, Miro, Racc. 1985, pag. 3731).

Agnesi e altri condividono la tesi di Unipi e altri secondo la quale un'etichettatura ade-

guata non è atta ad eliminare ogni rischio di confusione per i consumatori. A questo riguardo anch'essi fanno riferimento all'atteggiamento del consumatore italiano e all'inganno del consumatore sul giusto prezzo della pasta.

Essi sostengono inoltre che, nell'ipotesi che la pasta sia prodotta con una miscela di grano duro e di grano tenero, i metodi di analisi attuali non consentono di controllare se gli ingredienti sono elencati sull'etichetta in ordine di peso decrescente, come prescrive l'art. 6 della direttiva 79/112.

L'autorizzazione al commercio di pasta di importazione contenente grano tenero può indurre anche taluni produttori italiani a produrre tale pasta all'estero onde importarla quindi in Italia, con il risultato di dequalificare l'immagine del mercato italiano delle paste alimentari.

Il *governo italiano* si limita ad invocare l'argomento dell'inganno del consumatore sul « giusto » prezzo della pasta: la legge sulle paste alimentari costituisce il solo mezzo atto ad assicurare che il consumatore paghi esattamente quello che acquista.

Anche il *governo francese* ricorre a questo argomento come a quello relativo all'atteggiamento del consumatore italiano: la presentazione di paste di grano tenero con l'appellativo di « pasta » non può non indurre in errore il consumatore italiano che associa questa denominazione alla presenza esclusiva di grano duro.

Esso sostiene altresì che, qualora le paste fossero prodotte con una miscela di grano

duro e di grano tenero, i metodi di analisi attuali non consentirebbero di verificare se l'enumerazione degli ingredienti sull'etichetta venga fatta in ordine di peso decrescente, come prescrive l'art. 6 della direttiva 79/112.

Citando le sentenze 7 febbraio 1984 (causa 237/82, Jongeneel Kaas, Racc. 1984, pag. 483, punto 20 della motivazione) e 17 marzo 1983 (causa 94/82, De Kikvorsch, Racc. 1983, pag. 947, punto 8 della motivazione) il *governo olandese* rammenta che l'art. 30 non osta all'adozione di norme nazionali che abbiano lo scopo di migliorare la qualità dei prodotti nazionali, a condizione, tuttavia, che dette norme non costituiscano un ostacolo alla libera circolazione delle merci e consentano ai consumatori di acquistare prodotti fabbricati secondo una diversa tradizione.

Il *governo olandese* osserva, a proposito dell'argomento relativo all'atteggiamento del consumatore italiano, che le denominazioni « pasta » o « spaghetti » sono comunque diventate nel corso degli anni termini generici e che dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che è incompatibile con l'art. 30 del trattato CEE il fatto di riservare una denominazione generica ad una sola varietà nazionale a detrimento delle altre varietà prodotte in altri Stati membri.

Esso formula tuttavia una riserva. A suo parere, possono presentarsi situazioni in cui i prodotti di cui è causa non possono più essere definiti paste alimentari, ad esempio perché il contenuto di cereali è troppo ridotto. Dovrebbe esistere un limite al di sotto del quale non si possa più ritenere che un prodotto corrisponda ad una determinata denominazione.

Citando a sua volta la sentenza « Jongeneel Kaas », la *Commissione* rammenta che in mancanza di disposizioni 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.

A proposito dell'argomento relativo all'atteggiamento del consumatore italiano, essa 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

Come è già stato rilevato, tutti i difensori della legge sulle paste alimentari sostengono che l'obbligo di usare esclusivamente grano duro costituisce l'unico mezzo per garantire ai consumatori di pagare il prezzo che corrisponde esattamente alla qualità del prodotto.

Senza pronunciarsi su questo punto, la *Commissione* si richiama alla precitata sentenza « ginepro » per concludere invece che l'obbligo di usare solo grano duro non può essere giustificato da un'esigenza imperativa inerente alla lealtà dei negozi commerciali.

Essa osserva che la pasta di grano duro porta obbligatoriamente una denominazione tipica e che si distingue per questo motivo dalla pasta che contiene grano tenero. Sotto questo profilo la sentenza « ginepro », pronunciata in una causa nella quale il ginepro belga e il ginepro olandese non si distinguevano per la loro denominazione, va a fortiori applicata.

3. La salute pubblica

Lo *Zoni* sostiene che è noto che il grano tenero è una materia prima altrettanto genuina del grano duro e che nessuno, finora, ha sostenuto che il grano tenero sia nocivo alla salute.

Unipi e altri sostengono che l'obbligo di usare esclusivamente grano duro consente di evitare l'uso di additivi e coloranti nella fabbricazione della pasta. Queste sostanze sono necessarie a conferire alla pasta che contiene grano tenero quell'ambratura caratteristica della pasta fabbricata solo con grano duro. Uno di tali coloranti è la tartrazina che, assorbita in dosi regolari, specie ai livelli di consumo procapite di pasta registrati in Italia, potrebbe rivelarsi dannosa alla salute.

Il *governo italiano* si associa a questa argomentazione e anch'esso conclude che un sensibile assorbimento di additivi e coloranti può comportare effetti dannosi per la salute dell'uomo.

Peraltro, non sarebbe possibile assicurare 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.

Secondo il *governo francese*, gli specialisti sono unanimi nel riconoscere che il grano duro è la sola materia prima che consenta di ottenere pasta alimentare di qualità, per quanto riguarda tanto il sapore quanto il colore e la tenuta alla cottura. La pasta di grano duro, al contrario di quella di grano tenero, non necessita infatti dell'aggiunta di alcun additivo alimentare, del genere dei coloranti, gelificanti, stabilizzanti o emulsionanti.

La *Commissione* ricorda del pari che è stato accertato dal pretore che, nel caso di specie, la pasta alimentare importata non era affatto nociva alla salute.

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

Secondo *CNCD e altri*, la Comunità stessa ha operato sin dall'inizio nel settore cerealicolo seguendo una logica di « purezza » della pasta di grano duro, analoga a quella che informa la legislazione italiana. Di conseguenza, detta legislazione non costituisce una violazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE. Una censura di questa legislazione verrebbe a porsi in contrasto insanabile con l'art. 39, n. 2, del trattato e con ogni intervento comunitario che, uniformandosi a tale articolo, tenga 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 ».

Il *governo italiano* sostiene che la legge sulle paste alimentari intende favorire lo sviluppo della produzione di grano duro e contribuisce pertanto alla realizzazione di un obiettivo fondamentale che la Comunità stessa ha assunto nell'ambito dell'organizzazione di mercato relativa ai cereali. Questa politica tiene conto delle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole della Comunità, a norma dell'art. 39, n. 2, lett. a), del trattato CEE, e risponde pertanto 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 pedoclimatiche, 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. 2, lett. b)] e 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.

Secondo il *governo olandese* è da escludersi che un provvedimento di protezione nazionale possa completare il provvedimento adottato nell'ambito della politica agricola comune. A proposito del caso di specie, esso osserva che l'aiuto comunitario per il grano duro è giustificato dalla minor resa per ettaro del grano duro rispetto alle varietà di grano tenero. Una volta colmato questo svantaggio al livello della produzione mediante l'aiuto comunitario, non è più ammissibile un provvedimento nazionale allo stadio della vendita volto ad incentivare l'uso del grano duro.

Ad ogni modo, la prescrizione italiana urta contro l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 2727/75, in forza del quale 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, comunque, non possano 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 di cui 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 essen-

zialmente 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

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

(vedasi causa 407/85, pag. 4246)