

## LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

### TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

DIVIETO DELLE RESTRIZIONI QUANTITATIVE TRA GLI STATI MEMBRI

#### **Articolo 34**

Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi **misura di effetto equivalente**.

#### **Articolo 35**

Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi **misura di effetto equivalente**.

#### **Articolo 36**

Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. **Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria**, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

#### **GIURISPRUDENZA COMUNITARIA:**

#### **SENTENZA DELLA CORTE DELL'11 LUGLIO 1974 – DASSONVILLE - CAUSA 8/74.**

OGNI NORMATIVA COMMERCIALE DEGLI STATI MEMBRI CHE POSSA OSTACOLARE DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, IN ATTO O IN POTENZA, GLI SCAMBI INTRACOMUNITARI VA CONSIDERATA COME UNA MISURA D' EFFETTO EQUIVALENTE A RESTRIZIONI QUANTITATIVE

#### **SENTENZA DELLA CORTE DEL 20 FEBBRAIO 1979. – (Cassis de DIJON) REWEZENTRAL - MISURE D'EFFETTO EQUIVALENTE ALLE RESTRIZIONI QUANTITATIVE. - CAUSA 120/78.**

1 Con ordinanza 28 aprile 1978, pervenuta alla corte il 28 maggio successivo, lo Hessisches Finanzgericht ha sottoposto alla corte, a norma dell' art . 177 del Trattato CEE , due **questioni pregiudiziali** relative all' interpretazione degli artt. 30 e 37 del trattato CEE, onde valutare la compatibilità, col diritto

comunitario, di una disposizione della normativa tedesca relativa allo smercio delle bevande alcoliche che fissa una gradazione alcolica minima per varie categorie di prodotti .

2 Dall' ordinanza di rinvio risulta che l' attrice nella causa principale intendeva importare dalla Francia , per metterla in commercio nella repubblica federale di Germania, una partita di 'cassis de dijon'; Avendo l'attrice chiesto all' amministrazione del monopolio dell' alcool (Bundesmonopolverwaltung) l'autorizzazione ad importare il prodotto di cui trattasi, detta amministrazione le comunicava che questo , a causa dell' insufficienza della sua gradazione alcolica , non possiede i requisiti occorrenti per essere messo in commercio nella repubblica federale di Germania;

3 questa presa di posizione dell' amministrazione si basa sul par. 100 del 'Branntweinmonopolgesetz' e sulle discipline adottate dall' amministrazione del monopolio in forza della suddetta disposizione , allo scopo di fissare dei contenuti minimi di alcool per determinate categorie di liquori ed altre bevande alcoliche (Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen 28 febbraio 1958, Bundesanzeiger n . 48 dell' 11 marzo 1958);

Dalle summenzionate disposizioni risulta che per la messa in commercio di liquori di frutta , come il ' cassis de dijon', è prescritto un contenuto minimo di alcool del 25 % , mentre la gradazione del prodotto di cui trattasi , liberamente venduto in Francia , oscilla fra i 15\* e i 20\* ;

4 L' attrice sostiene che la fissazione , da parte della normativa tedesca , d ' un contenuto minimo di alcool , la quale ha come conseguenza che rinomati prodotti alcolici , originari di altri stati membri della comunità, non possono essere smerciati nella repubblica federale di Germania , costituisce una restrizione della libera circolazione delle merci fra gli stati membri , che va oltre le normative commerciali ad essi riservate .L' attrice vi ravvisa una misura d ' effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all' importazione vietata dall' art . 30 del trattato CEE;

Trattandosi inoltre di un provvedimento adottato nell' ambito della gestione del monopolio dell' alcool , l' attrice vi ravvisa una violazione dell' art . 37 , a norma del quale gli stati membri riordinano gradualmente i monopoli nazionali aventi carattere commerciale , in modo che venga esclusa , alla fine del periodo transitorio , qualsiasi discriminazione fra cittadini degli stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all' approvvigionamento ed allo smercio ;

5 onde risolvere tale controversia, lo Hessisches Finanzgericht ha sottoposto alla corte le due seguenti questioni :

A se la nozione di '  **misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative**  ' di cui all' art . 30 del  **trattato**  cee vada intesa nel senso che vi rientra anche la fissazione di un contenuto minimo di spirito di vino per gli alcolici da bere , fissazione contenuta nella legge tedesca sul monopolio dell' acquavite , la quale ha come conseguenza che prodotti tradizionali di altri stati membri , il cui contenuto di spirito di vino è inferiore al limite stabilito , non possono essere messi in commercio nella repubblica federale tedesca .

B se la fissazione di detto contenuto minimo possa rientrare nella nozione di ' discriminazione fra i cittadini degli stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all' approvvigionamento e agli sbocchi 'di cui all' art . 37 del trattato CEE.

6 il giudice nazionale chiede quindi d ' ottenere gli elementi interpretativi che consentano di valutare se l' imposizione di un contenuto minimo di alcool possa cadere vuoi sotto il divieto di misure d ' effetto equivalente a restrizioni quantitative negli scambi tra stati membri ( art . 30 del trattato cee ), vuoi sotto il divieto di discriminazioni fra i cittadini degli stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all' approvvigionamento ed allo smercio (art . 37 del trattato CEE);

7 va sottolineato, in proposito, che l' art . 37 è una disposizione specifica per i monopoli nazionali di carattere commerciale;

Detta disposizione non è, quindi, pertinente rispetto alle disposizioni nazionali che non riguardano l' esercizio, da parte di un pubblico monopolio , della sua funzione specifica - cioè del suo diritto di esclusiva - bensì concernono , in via generale, la produzione ed il commercio di bevande alcoliche , indipendentemente dal fatto che esse rientrino nel monopolio di cui trattasi ;

Stando così le cose , l ' incidenza , sugli scambi intracomunitari , del provvedimento indicato dal giudice nazionale va esaminata esclusivamente alla luce delle esigenze poste dall' art . 30 , menzionato nella prima questione .

8 in mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio dell ' alcool - dato che la proposta di regolamento presentata dalla commissione al consiglio il 7 dicembre 1976 (GU n. C 309, pag. 2) non ha avuto seguito da parte di questo - spetta agli stati membri disciplinare , ciascuno nel suo territorio , tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio dell' alcool e delle bevande alcoliche ;

Gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all' efficacia dei controlli fiscali , alla protezione della salute pubblica , alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori .

9 Il governo della repubblica federale di Germania, partecipante al procedimento , ha svolto vari argomenti che, a suo avviso , giustificano l ' applicazione di disposizioni relative al contenuto minimo di alcool delle bevande alcoliche , esponendo considerazioni attinenti , da un lato , alla salvaguardia della salute pubblica e, dall ' altro , alla protezione dei consumatori contro pratiche commerciali sleali .

10 per quanto riguarda la salvaguardia della salute pubblica , il governo tedesco osserva che la determinazione dei contenuti minimi di alcool da parte delle norme nazionali avrebbe la funzione d ' evitare la proliferazione delle bevande alcoliche sul mercato nazionale , specialmente di quelle con gradazione alcolica moderata , dato che siffatti prodotti possono , a suo parere , provocare l ' assuefazione più facilmente delle bevande con gradazione alcolica maggiore .

11 considerazioni del genere non sono decisive, dal momento che il consumatore pu' procurarsi sul mercato una gamma estremamente varia di prodotti con gradazione alcolica bassa o media ed inoltre una parte rilevante delle bevande alcoliche con forte gradazione , liberamente poste in vendita sul mercato tedesco , viene consumata correntemente in forma diluita.

12 il governo tedesco deduce ancora che la fissazione di un limite inferiore della gradazione alcolica per taluni liquori e destinata a proteggere il consumatore dalle pratiche sleali di produttori o distributori di bevande alcoliche ;

Quest' argomento è basato sulla considerazione che la diminuzione della gradazione alcolica garantisce un vantaggio concorrenziale rispetto alle bevande con gradazione più elevata , dato che l ' alcool costituisce , nella composizione delle bevande , l ' elemento di gran lunga più costoso in considerazione del notevole onere fiscale cui è soggetto ;

Inoltre , secondo il governo tedesco il fatto di ammettere la libera circolazione dei prodotti alcolici qualora questi corrispondano , per quanto riguarda il loro contenuto di alcool, alle norme del paese di produzione , avrebbe l ' effetto di imporre nell' ambito della comunità, come standard comune , il contenuto alcolico più basso ammesso in uno qualsiasi degli stati membri , o addirittura di rendere inoperanti tutte le prescrizioni in materia qualora la disciplina di più stati membri non imponesse alcun limite inferiore di tal genere .

13 come è stato a ragione osservato dalla commissione, la fissazione di valori-limite in materia di gradazione alcolica delle bevande può servire alla standardizzazione dei prodotti posti in commercio e delle loro denominazioni, nell' interesse di una maggior trasparenza dei negozi commerciali e delle offerte al pubblico ; Per questo , non si può cionondimeno arrivare fino a considerare la fissazione imperativa del contenuto minimo di alcool come una garanzia sostanziale della lealtà dei negozi commerciali , dal momento che è facile garantire l ' adeguata informazione dell' acquirente rendendo obbligatoria l ' indicazione della provenienza e della gradazione alcolica sull' imballo dei prodotti.

14 da quanto premesso risulta che le prescrizioni relative alla gradazione minima delle bevande alcoliche non perseguono uno scopo d ' interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci , che costituisce uno dei principi fondamentali della comunità;

L' effetto pratico di prescrizioni di tal genere consiste principalmente nel garantire un vantaggio alle bevande con alta gradazione alcolica , allontanando dal mercato nazionale i prodotti d ' altri stati membri non rispondenti a questa specificazione;

Risulta, quindi, che la condizione unilaterale, imposta dalla normativa di uno stato membro, della gradazione minima per la messa in commercio di bevande alcoliche costituisce un ostacolo per gli scambi incompatibile con l'art. 30 del trattato;

Non sussiste quindi alcun valido motivo per impedire che bevande alcoliche, a condizione che esse siano legalmente prodotte e poste in vendita in uno degli stati membri, vengano introdotte in qualsiasi altro stato membro senza che possa esser opposto, allo smercio di tali prodotti, un divieto legale di porre in vendita bevande con gradazione alcolica inferiore al limite determinato dalla normativa nazionale;

15 quindi la prima questione va risolta dichiarando che la nozione di ' misure d ' effetto equivalente alle restrizioni quantitative all ' importazione ' di cui all ' art . 30 del trattato va intesa nel senso che ricade del pari nel divieto contemplato da detta disposizione la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche, fissazione contenuta nella legislazione d ' uno stato membro, qualora si tratti dell' importazione di bevande alcoliche legalmente prodotte e messe in commercio in un altro stato membro .

### **SENTENZA DELLA CORTE del 12 marzo 1987\***

Nella causa 178/84,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori R. C. Béraud e J. Sack, consigliere principale e, rispettivamente, membro del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, membro dell'ufficio legale della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori M. Seidel, Ministerialrat presso il ministero federale dell'economia, J. Dietrich, Ministerialrat presso il ministero federale della gioventù, famiglia e sanità, J. Sedemund, avvocato del foro di Colonia, e R. Lukes, professore ordinario di diritto presso l'università di Münster, in qualità di procuratori ad litem, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il cancelliere dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, av. E. Reuter,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'applicazione della « legge di purezza » alle birre importate da altri Stati membri,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn, cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

\* Lingua processuale: il tedesco.

1262

COMMISSIONE / GERMANIA

vista la relazione d'udienza completata a seguito della fase orale del 13 e del 14 maggio 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 18 settembre 1986,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 6 luglio 1984, la Commissione delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, ha proposto un ricorso inteso a far accertare che la Repubblica federale di Germania, vietando il commercio di birre legalmente prodotte e poste in vendita in un altro Stato membro, qualora non siano conformi agli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz (legge 14 marzo 1952, BGBl. I, pag. 149), è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del trattato.

2 Per quanto riguarda gli antecedenti, lo svolgimento del procedimento, gli argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo saranno riprodotti soltanto se necessari per il ragionamento della Corte.

Le norme interne in vigore

3 Dinanzi alla Corte, il governo tedesco ha fatto della propria normativa in fatto di birra la seguente esposizione che non è stata contestata dalla Commissione e va ammessa ai fini della presente lite.

4 La Biersteuergesetz (legge fiscale sulla birra) contiene, per quanto qui ci interessa, delle norme di fabbricazione le quali, come tali, si applicano soltanto alle fabbriche di birra stabilite nella Repubblica federale di Germania, come pure una disciplina sull'uso della denominazione «Bier » (birra) che vale sia per le birre prodotte nella Repubblica federale di Germania, sia per quelle importate.

5 Le norme di fabbricazione sono contenute nell'art. 9 della Biersteuergesetz. Il n. 1 di tale disposizione stabilisce che per la preparazione di birra a bassa fermentazione possono essere usati esclusivamente malto d'orzo, luppolo, lievito e acqua. Il n. 2 dello stesso articolo impone d'attenersi alle stesse norme per la preparazione della birra ad alta fermentazione, ma autorizza l'uso di altri malti, dello zucchero di canna, dello zucchero di barbabietole o di zucchero invertito tecnicamente puro, nonché di glucosio e di coloranti ottenuti dagli zuccheri dei tipi suelencati. Al n. 3, l'art. 9 precisa che per malto si intende qualsiasi cereale portato artificialmente a germinazione. Va notato a questo proposito che, secondo il disposto dell'art. 17, n. 4, del regolamento di attuazione della Biersteuergesetz (« Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz» del 14 marzo 1952) (BGBl. I, pag. 153), il riso, il granturco ed il sorgo non sono considerati cereali nel senso dell'art. 9, n. 3, della Biersteuergesetz. In casi particolari, per la preparazione di birre speciali e di birra destinata all'esportazione o a esperimenti scientifici, possono essere concesse, ai sensi del n. 7, dell'art. 9, deroghe alle norme di fabbricazione stabilite ai nn. 1 e 2 di tale articolo. Inoltre, il n. 8 dello stesso articolo dichiara che i nn. 1 e 2 non si applicano alle fabbriche che producono birre esclusivamente per uso proprio (Hausbrauer). Le norme di fabbricazione di cui all'art. 9 della legge sono munite di sanzioni penali comminate dall'art. 18, n. 1, (1), della stessa legge.

6 La norma sull'uso commerciale della denominazione « Bier » (birra) è contenuta nell'art. 10 della Biersteuergesetz. Ai sensi di tale norma, possono essere messe in commercio con la denominazione « Bier » (birra) — usata da sola o come parte di una denominazione composta —, o con altre denominazioni o rappresentazioni figurative tali da suscitare l'impressione che si tratti di birra, soltanto le bevande fermentate in conformità al disposto dell'art. 9, nn. 1 e 2 e 4-6, della Biersteuergesetz. Tale norma implica solo un divieto relativo di smercio nel senso che le bevande non conformi alle norme di fabbricazione suesposte possono essere vendute sotto altre denominazioni, a condizione che tali denominazioni non siano oggetto delle restrizioni poste dall'art. 10. Questa norma sulla denominazione è munita di sanzioni penali, comminate dall'art. 18, n. 1, (4), della legge.

7 L'importazione nella Repubblica federale di Germania di birre contenenti additivi è inoltre in contrasto col divieto di smercio stabilito da un'altra disposizione legislativa, cioè dall'art. 11, n. 1, (2), della legge sul commercio delle derrate alimentari, dei prodotti a base di tabacco, cosmetici e di altri beni di consumo (« Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen», in prosieguo: «la LMBG») del 15 agosto 1974 (BGBl. I, pag. 1945).

8 Basata su considerazioni di prevenzione sanitaria, quest'ultima legge si basa, in fatto di additivi, sul principio del divieto, salvo autorizzazione. Nell'art. 2, essa

definisce gli additivi come « sostanze destinate ad essere aggiunte ai prodotti alimentari per modificarne le caratteristiche o per ottenere proprietà o effetti particolari » ed esclude da tale definizione «le sostanze di origine naturale o chimicamente identiche alle sostanze naturali e che, secondo gli usi, sono usate principalmente a causa del loro valore nutritivo, olfattivo o gustativo per rendere il prodotto più gradevole, nonché l'acqua potabile e l'acqua da tavola ».

9 Nell'art. 11, n. 1, (1), la LMBG, per la produzione o il trattamento di tipo industriale di prodotti alimentari destinati alla vendita, vieta l'uso di additivi non autorizzati, siano essi allo stato puro o combinati con altre sostanze. Nel numero 2, (1), e nel numero 3 dello stesso articolo, la legge precisa che non rientrano nel divieto i coadiuvanti tecnici e gli enzimi. Per coadiuvanti tecnici la legge, secondo il disposto del numero 2, (1), dello stesso articolo, intende «gli additivi che sono separati dal prodotto alimentare, sia completamente, sia in modo tale da esser presenti nel prodotto destinato al consumatore esclusivamente sotto forma di residui tecnicamente inevitabili e privi di effetti dal punto di vista tecnologico, in proporzioni trascurabili per la salute, l'odore e il gusto ».

io Nell'art. 11, n. 1, (2), la LMBG vieta la vendita professionale di merci che siano state prodotte o trattate in ispregio del divieto di fabbricazione stabilito dal numero 1, (1), o che non siano conformi a un regolamento da adottarsi a norma dell'art. 12, n. 1. In forza di tale disposizione, un regolamento ministeriale approvato dal Bundesrat può autorizzare l'uso di taluni additivi in via generale o per determinate derrate alimentari o per usi particolari, sempre che l'autorizzazione sia compatibile con la tutela del consumatore, tenuto conto delle esigenze di ordine tecnico, nutritivo e dietetico. Queste autorizzazioni sono contenute negli allegati al regolamento relativo all'autorizzazione dell'uso di additivi nelle derrate alimentari (« Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln », in prosieguo: « la ZZuV ») del 22 dicembre 1981 (BGBl. I, pag. 1633).

In quanto derrata alimentare, la birra rientra nella sfera applicativa della disciplina degli additivi ma è sottoposta, sotto tale profilo, ad un regime particolare. Le norme di fabbricazione contenute nell'art. 9 della Biersteuergesetz escludono l'uso di sostanze diverse da quelle che esso enumera, ivi compresi gli additivi. Esse costituiscono pertanto delle disposizioni particolari in fatto di additivi ai sensi dell'art. 1, n. 3, dello ZZuV. Questa disposizione fa salva l'applicazione delle norme che vietano, limitano o autorizzano l'uso di additivi per taluni prodotti alimentari secondo modalità diverse da quelle stabilite dallo ZZuV. L'uso di additivi che gli allegati dello ZZuV autorizzano in via generale o per usi particolari è pertanto

escluso nel caso della birra. Tale esclusione tuttavia si riferisce esclusivamente alle sostanze che sono considerate additivi ai sensi della LMBG e per il cui uso la stessa LMBG, in quanto legge posteriore alla Biersteuergesetz, non contempla deroghe. Il divieto di additivi per la birra non comprende quindi né il divieto dei coadiuvanti tecnici, né quello degli enzimi.

12 Ne consegue che l'art. 11, n. 1, (2), della LMBG in relazione con l'art. 9 della Biersteuergesetz ha l'effetto di vietare l'importazione nella Repubblica federale di Germania di birre che contengano sostanze rientranti nel divieto di impiego degli additivi stabilito dall'art. 11, n. 1, (1), della LMBG.

L'oggetto della lite

13 Va precisato se la lite riguardi unicamente il divieto di mettere in vendita sotto la denominazione « Bier » (birra) birre prodotte in altri Stati membri secondo norme che non corrispondono all'art. 9 della Biersteuergesetz o se invece riguardi anche il divieto di importare birre contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di provenienza, ma vietati nella Repubblica federale di Germania.

14 Nella lettera di diffida, la Commissione ha rivolto i suoi appunti agli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz nella parte in cui vietavano l'importazione nella Repubblica federale di Germania di birre lecitamente prodotte in altri Stati membri qualora tali birre non fossero state prodotte in conformità alle disposizioni vigenti nella Repubblica federale di Germania. La Commissione ha ritenuto che tale divieto di vendita non poteva essere giustificato da considerazioni di interesse generale relative alla tutela dei consumatori o alla protezione della sanità pubblica.

15 Nella risposta a detta lettera, il governo tedesco sosteneva che le disposizioni relative alla genuinità della birra erano indispensabili per la protezione della sanità pubblica in quanto la produzione della birra a partire dalle sole materie prime elencate nell'art. 9 della Biersteuergesetz consentiva di evitare il ricorso ad additivi. In una lettera integrativa del 15 dicembre 1982, indirizzata a un membro della Commissione, il governo tedesco ritornava sull'argomento, precisando che l'imposizione di usare esclusivamente le materie prime elencate nell'art. 9 della Biersteuergesetz comprendeva il divieto di usare additivi, divieto inteso a proteggere la sanità pubblica.

16 Nel parere motivato, la Commissione teneva fermo il suo punto di vista. A suo parere, il fatto che la birra prodotta secondo la tradizione tedesca del principio della purezza possa essere prodotta senza additivi non consente di escludere in via generale l'esigenza di ordine tecnico di usare additivi per la birra prodotta secondo altre tradizioni o a partire da altre materie prime. La Commissione sostiene che la questione relativa all'esigenza di ordine tecnico di usare additivi può essere risolta unicamente tenendo conto dei metodi di fabbricazione usati e in relazione ad additivi determinati.

17 Nella risposta al parere motivato, il governo tedesco ribadiva le considerazioni di prevenzione sanitaria che, a suo parere, giustificavano gli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz. Esso tuttavia non trattava della portata esatta di tale normativa né dei suoi rapporti col regime degli additivi.

18 Nel motivare il ricorso, la Commissione ha denunciato gli ostacoli frapposti dall'applicazione della Biersteuergesetz all'importazione di birre prodotte in altri Stati membri con altre materie prime o con additivi autorizzati in tali Stati.

19 Solo nel controricorso il governo tedesco ha chiarito che il regime di purezza della birra si basava su due normative distinte ma complementari ed ha fatto della propria legislazione l'esposizione sopra riportata.

20 Nella replica, la Commissione ha esposto separatamente le obiezioni che essa muoveva alla norma della denominazione contenuta nell'art. 10 della Biersteuergesetz e le obiezioni che sollevava il divieto assoluto d'usare additivi nella birra. A parere della Commissione, l'esposizione completa del diritto vigente fornita dal governo tedesco non modifica sostanzialmente i dati della controversia. La Commissione ha insistito a tal proposito sul fatto che essa non aveva diretto il ricorso esclusivamente contro gli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz, ma intendeva riferirsi in via generale al divieto di porre in commercio birra proveniente da altri Stati membri che non fosse conforme ai criteri di fabbricazione contenuti in tali disposizioni, mentre l'esatto fondamento legislativo di tale divieto era d'altronde irrilevante.

21 *Stando così le cose, va ritenuto, per due ragioni, che il ricorso è diretto sia contro il divieto di porre in vendita con la denominazione « Bier » (birra) birre prodotte in altri Stati membri secondo norme che non corrispondono all'art. 9 della Biersteuergesetz, sia contro il divieto di importare birre contenenti additivi, il cui uso sia autorizzato nello Stato membro di provenienza, ma vietato nella Repubblica federale di Germania.*

22 In primo luogo, contestando fin dall'inizio della procedura precontenziosa il divieto di smercio che impedisce l'importazione nella Repubblica federale di Germania da altri Stati membri di birre che non siano state prodotte secondo norme corrispondenti a quelle ivi in vigore, la Commissione ha subito individuato la sostanza dell'inadempimento. Essa ha fatto riferimento all'art. 9 della Biersteuergesetz solo per precisare tali norme. Stando all'esposizione effettuata dal governo tedesco, la portata di tale disposizione non è d'altronde limitata alle materie prime ma si estende agli additivi. Gli argomenti svolti dalla Commissione nel procedimento precontenzioso, a proposito dell'incongruità del divieto assoluto di usare additivi, dimostrano inoltre che essa aveva l'intenzione di far rientrare tale divieto nell'oggetto del ricorso.

23 In secondo luogo, va rilevato che lo stesso governo tedesco fin dall'inizio della procedura si è essenzialmente difeso sul terreno degli additivi e della protezione della sanità pubblica. Ciò implica che esso aveva compreso e ammesso che l'oggetto della lite riguardava anche il divieto assoluto di usare additivi ed esclude che possa esser stato leso il principio del contraddittorio.

Sul divieto di porre in vendita sotto la denominazione « Bier » (birra) birre che non rispondono ai requisiti indicati dall'art. 9 della Biersteuergesetz

24 Va innanzitutto sottolineato che la norma di fabbricazione contenuta nell'art. 9 della Biersteuergesetz non può costituire di per sé una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del trattato, dal momento che essa vale unicamente per le fabbriche di birra stabilite nella Repubblica federale di Germania. L'art. 9 della Biersteuergesetz viene qui in considerazione solo in quanto l'art. 10 della stessa legge, il quale invece si riferisce tanto alle merci importate da altri Stati membri quanto a quelle prodotte nel territorio nazionale, vi si richiama al fine di determinare quali bevande possano essere poste in vendita con la denominazione « Bier » (birra).

25 *Per quanto riguarda tale norma di denominazione, la Commissione ammette che, finché non venga realizzata l'armonizzazione a livello comunitario, gli Stati membri, in via di principio, sono competenti a stabilire le norme relative alla fabbricazione, alla composizione ed alla vendita delle bevande. Essa sottolinea però l'incompatibilità col diritto comunitario di un sistema il quale, come l'art. 10 della Biersteuergesetz, vieta di usare una denominazione generica per il commercio di prodotti fabbricati in parte con materie prime, quali il riso e il granoturco, diverse da quelle prescritte nel territorio nazionale. Una siffatta normativa andrebbe in ogni caso oltre quanto è necessario per la tutela del consumatore tedesco, la quale potrebbe essere tranquillamente garantita mediante etichettatura o segnalazioni. Essa configurerebbe quindi un ostacolo vietato dall'art. 30 del trattato.*

26 Il governo tedesco ha in un primo momento cercato di giustificare la propria normativa con considerazioni relative alla sanità pubblica. A suo parere, l'uso di materie prime diverse da quelle consentite dall'art. 9 della Biersteuergesetz implicherebbe inevitabilmente l'uso di additivi. All'udienza, il governo tedesco ha però ammesso che l'art. 10 della Biersteuergesetz, il quale si riduce a una norma sulla denominazione, ha come

unico obiettivo la tutela del consumatore. Questo assoderebbe la denominazione «Bier » (birra) ad una bevanda prodotta esclusivamente con le materie prime elencate nell'art. 9 della Biersteuergesetz. Si tratterebbe dunque di impedire che esso sia indotto in errore sulla natura del prodotto, essendo portato a credere che una bevanda chiamata «Bier » (birra) risponda ai requisiti della legge sulla purezza mentre ciò non è vero. Il governo tedesco ha ribadito che la sua normativa non persegue alcun fine protezionistico. A tal proposito ha sottolineato che le materie prime il cui uso è prescritto dall'art. 9, nn. 1 e 2, della legge non sono necessariamente di origine nazionale e che l'uso della denominazione « Bier » (birra) è consentito a tutti gli operatori che pongono in vendita prodotti fabbricati secondo le norme in vigore, norme che possono essere agevolmente osservate fuori della Repubblica federale di Germania.

27 Va innanzitutto ricordata la costante giurisprudenza della Corte (in primo luogo la sentenza 11 luglio 1974, Procuratore del re/Dassonville, 8/74, Race. pag. 837), secondo cui il divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, divieto posto dall'art. 30 del trattato, comprende « ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari ».

28 Va poi sottolineato che dalla costante giurisprudenza della Corte (in particolare dalla sentenza 20 febbraio 1979, Rewe, 120/78, Race. pag. 649, e dalla sentenza 10 novembre 1982, Rau, 261/81, Racc. pag. 3961), risulta «che in mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui si tratta, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria che derivano da disparità delle normative nazionali devono essere accettati, qualora tale disciplina, che si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative attinenti, fra l'altro, alla difesa dei consumatori. Tale disciplina deve inoltre essere proporzionata al fine perseguito. Uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi ».

29 È pacifico che l'applicazione dell'art. 10 della Biersteuergesetz a birre provenienti da altri Stati membri per la cui produzione sono state lecitamente usate materie prime diverse dal malto d'orzo, e in particolare riso e granoturco, può creare ostacoli per la loro importazione nella Repubblica federale di Germania.

30 Resta dunque da accertare se tale applicazione possa essere giustificata da esigenze imperative riguardanti la tutela dei consumatori.

31 Sotto questo profilo, dev'essere respinto l'argomento del governo tedesco secondo cui la norma stabilita dall'art. 10 della Biersteuergesetz è indispensabile per la tutela dei consumatori tedeschi perché, nella loro mente, la denominazione « Bier » (birra) sarebbe indissociabile da una bevanda prodotta coi soli ingredienti prescritti dall'art. 9 della Biersteuergesetz.

32 Innanzitutto le idee dei consumatori, che possono variare da uno Stato membro all'altro, possono del pari mutare nel tempo nell'ambito dello stesso Stato membro. L'istituzione del mercato comune costituisce del resto uno dei fattori essenziali che possono contribuire a tale cambiamento. Mentre la normativa che difende i consumatori dalle frodi permette di tener conto di questi mutamenti, una disciplina del tipo dell'art. 10 della Biersteuergesetz impedisce che ciò avvenga. Come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare in un altro contesto (sentenza 27 febbraio 1980, Commissione/Regno Unito, 170/78, Race. pag. 417), la legislazione di uno

Stato membro non deve servire » a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento ».

33 In secondo luogo, negli altri Stati membri della Comunità le denominazioni corrispondenti a quella tedesca « Bier » (birra) indicano genericamente una bevanda fermentata prodotta con malto d'orzo, da solo o unitamente a riso o granoturco. Altrettanto accade nel diritto comunitario, come si desume dalla voce 22.03 della tariffa doganale comune. Lo stesso legislatore tedesco ha usato in tal senso la denominazione « Bier » (birra) nell'art. 9, nn. 7 e 8, della Biersteuergesetz per indicare delle bevande che non rispondono alle norme di fabbricazione imposte dai nn. 1 e 2 dello stesso articolo.

34 La denominazione tedesca « Bier » (birra) e le denominazioni corrispondenti nelle lingue degli altri Stati membri della Comunità non possono pertanto essere riservate alle birre prodotte secondo le norme in vigore nella Repubblica federale di Germania.

35 E' certamente legittimo il voler dare ai consumatori che attribuiscono proprietà particolari alle birre fabbricate con determinate materie prime la possibilità di effettuare la loro scelta in considerazione di tale elemento. Tuttavia, come già sottolineato dalla Corte (sentenza 9 dicembre 1981, Commissione/Italia, 193/80, Race, pag. 3019), tale possibilità può essere garantita con mezzi che non ostacolano l'importazione di merci legalmente prodotte e smerciate in altri Stati membri, e in particolare « con l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto ». Indicando le materie prime usate nella produzione della birra, detto procedimento « permetterebbe al consumatore di operare la propria scelta in piena cognizione di causa e garantirebbe la trasparenza delle operazioni commerciali e delle offerte al pubblico ». Va aggiunto che questo sistema d'informazione obbligatoria non deve comportare giudizi negativi sulle birre non conformi ai requisiti di cui all'art. 9 della Biersteuergesetz.

36 Contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco, un siffatto sistema d'informazione è in grado di funzionare perfettamente anche per un prodotto che, come la birra, non viene necessariamente offerto ai consumatori in bottiglie o in lattine su cui possono venir apposte le opportune indicazioni. Ne costituisce ancora

una volta conferma la stessa normativa tedesca. L'art. 26, nn. 1 e 2, del citato regolamento d'attuazione della Biersteuergesetz stabilisce un sistema di informazione del consumatore per talune birre, anche se servite alla spina. Le necessarie informazioni devono in tal caso figurare sui fusti o sui sifoni.

37 Dalle considerazioni che precedono si evince che l'applicazione della norma di denominazione, contenuta nell'art. 10 della Biersteuergesetz, alle birre importate da altri Stati membri che in tali Stati siano state legalmente prodotte e messe in vendita, costituisce un inadempimento, da parte della Repubblica federale di Germania degli obblighi imposti dall'art. 30 del trattato.

Sul divieto assoluto di mettere in commercio birre contenenti additivi

38 A parere della Commissione, il divieto assoluto di vendita da cui sono colpite le birre contenenti additivi non può essere giustificato con considerazioni relative alla protezione della sanità pubblica. Secondo l'istituzione ricorrente, gli altri Stati membri dimostrano una grande severità per quel che concerne l'uso di additivi nei prodotti alimentari ed autorizzano l'uso di un dato additivo soltanto dopo averne stabilito l'innocuità mediante esami minuziosi. A parere della Commissione, deve presumersi che le birre prodotte in tali Stati e contenenti additivi ivi autorizzati non implicano alcun pericolo per la salute pubblica. Secondo la Commissione, se la Repubblica federale di Germania vuole opporsi alla loro importazione è ad essa che spetta l'onere di provare che tali birre sono pericolose per la sanità pubblica. La Commissione sostiene che nel caso di specie tale prova non è stata fornita. Il regime degli additivi vigente per la birra nella Repubblica federale di Germania sarebbe comunque sproporzionato, in quanto esclude completamente l'uso di additivi, mentre il regime applicato alle altre bevande, come ad esempio le bevande rinfrescanti, è molto più elastico.

39 Da parte sua il governo tedesco sostiene che, tenuto conto dei pericoli derivanti dall'uso degli additivi, di cui non sono ancora noti gli effetti a lungo termine, e soprattutto in considerazione dei rischi derivanti dall'accumulo degli additivi nell'organismo e dalla loro interazione con altre sostanze, come ad esempio l'alcool, è necessario limitare al minimo la quantità di additivi assorbiti. Dal momento che la birra è in Germania un alimento di largo consumo, il governo tedesco è del parere che sia molto opportuno escludere dalla sua fabbricazione l'uso di qualsiasi additivo. Tale scelta sarebbe tanto più obbligata in quanto l'uso di additivi non

risponde ad un'esigenza di ordine tecnico, visto che l'uso dei soli ingredienti prescritti dalla Biersteuergesetz consente di evitarlo. Stando così le cose, la normativa tedesca sugli additivi per la birra sarebbe del tutto giustificata dall'esigenza di proteggere la sanità pubblica e non lederebbe il principio di proporzionalità.

40 È pacifico che il divieto di mettere in commercio birre contenenti additivi ostacola l'importazione da altri Stati membri di birre contenenti additivi autorizzati in tali Stati e che da questo punto di vista esso ricade sotto l'art. 30 del trattato. Va tuttavia stabilito se l'applicazione di tale divieto possa essere giustificata, ai sensi dell'art. 36 del trattato, da esigenze di tutela della salute delle persone.

41 Secondo quanto risulta dalla costante giurisprudenza della Corte (in particolare dalla sentenza 14 luglio 1983, Sandoz, 174/82, Race, pag. 2445), «tutte le volte che sussistono incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri, in mancanza di armonizzazione, decidere il livello al quale essi

intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità ».

42 Dalla giurisprudenza della Corte (e soprattutto dalle sentenze 14 luglio 1983, Sandoz, citata; 10 dicembre 1985, Motte, 247/84, Race, pag. 3887; 6 maggio 1986, Müller, 304/84, Race, pag. 1511), risulta anche che in tali casi il diritto comunitario non impedisce agli Stati membri di adottare una normativa che subordini l'uso di additivi alla concessione di un'autorizzazione, da accordarsi con un atto di portata generale per determinati additivi, vuoi per tutti i prodotti, vuoi per taluni di essi soltanto, vuoi per particolari usi. Una normativa di questo tipo risponde ad un legittimo obiettivo di politica sanitaria che è quello di limitare il consumo incontrollato di additivi alimentari.

43 L'applicazione alle merci importate dei divieti di mettere in commercio prodotti contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di produzione, ma vietati nello Stato membro di importazione, può tuttavia essere ammessa solo nel caso in cui sia conforme alle esigenze dell'art. 36 del trattato, nell'interpretazione datane dalla Corte.

44 Va ricordato, in primo luogo, che nelle citate sentenze Sandoz, Motte e Müller, la Corte ha dedotto dal principio di proporzionalità, su cui si basa l'ultimo inciso dell'art. 36 del trattato, che i divieti di mettere in vendita prodotti contenenti additivi autorizzati nello Stato membro di produzione, ma vietati nello Stato membro di importazione, devono essere limitati allo stretto necessario per garantire la tutela della sanità pubblica. La Corte ne ha pure desunto che l'uso di un determinato additivo, ammesso in un altro Stato membro, dev'essere autorizzato se si tratta di un prodotto importato da tale Stato membro, qualora — tenuto conto, da un lato, dei risultati della ricerca scientifica internazionale e, in particolar modo, dei lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, della Commissione del Codex alimentarius della FAO e dell'Organizzazione mondiale della sanità e, dall'altro, delle abitudini alimentari esistenti nello Stato membro di importazione — tale additivo non sia pericoloso per la sanità pubblica e risponda ad un'esigenza reale, segnatamente di ordine tecnico.

45 Va ricordato, in secondo luogo, che, come rilevato dalla Corte nella sentenza 6 maggio 1986 (Müller, citata), il principio di proporzionalità esige del pari che gli operatori economici siano messi in grado di chiedere, mediante una procedura di facile accesso e di ragionevole durata, che l'uso di determinati additivi sia autorizzato con un atto di portata generale.

46 È opportuno precisare che l'ingiustificata mancanza di autorizzazione deve poter essere impugnata dagli operatori economici mediante ricorso giurisdizionale. Ferma restando la facoltà loro attribuita di domandare agli operatori economici i dati di cui dispongono e che possono risultare utili per la valutazione dei fatti, spetta alle autorità nazionali competenti dello Stato membro di importazione, come già deciso nella sentenza 6 maggio 1986 (Müller, citata), il dimostrare che il divieto è giustificato da esigenze di tutela della salute della propria popolazione.

47 Va rilevato che il regime tedesco degli additivi per la birra, da un lato porta all'esclusione di tutti gli additivi autorizzati negli altri Stati membri e non all'esclusione di taluni di essi, giustificata concretamente dai pericoli che essi potrebbero comportare, tenuto conto delle abitudini alimentari della popolazione tedesca, e, dal

l'altro, non contempla alcuna procedura mediante la quale gli operatori economici possano ottenere che un determinato additivo venga consentito per la fabbricazione della birra mediante un atto di portata generale.

48 Per quanto concerne più in particolare la nocività degli additivi, il governo tedesco ha fatto leva, suffragando la propria tesi con delle perizie, sui pericoli inerenti all'assorbimento di additivi in generale. Ha esposto l'esigenza di limitare al minimo, per ragioni di prevenzione generale, la quantità di additivi assorbiti e il particolare interesse ad escluderne completamente l'uso nella fabbricazione della birra che è un alimento di largo consumo per la sua popolazione.

•49 Dalle tabelle degli additivi consentiti per i diversi alimenti, prodotte dallo stesso governo tedesco, risulta però che taluni degli additivi autorizzati in altri Stati membri per la fabbricazione della birra sono ammessi anche dalla legge tedesca, e in particolare dal ZZuIV, per la fabbricazione di tutte o di quasi tutte le bevande. Il solo riferimento ai rischi potenziali derivanti dall'assorbimento di additivi in generale e il fatto che la birra sia un alimento di largo consumo non bastano per giustificare l'istituzione di un regime più severo nei confronti di tale prodotto.

50 Per quel che concerne l'esigenza, di ordine prettamente tecnico, di ricorrere ad additivi, il governo tedesco ha sostenuto che essa non sussiste, qualora la birra venga fabbricata secondo il disposto dell'art. 9 della Biersteuergesetz.

51 A tale riguardo va sottolineato che, per escludere che certi additivi possono rispondere ad esigenze di ordine tecnico, non basta invocare la possibilità di produrre la birra senza impiegare additivi, partendo dalle materie prime prescritte nella Repubblica federale di Germania. Una siffatta interpretazione della nozione di esigenza di ordine tecnico, che finisce col favorire i metodi di produzione nazionali, costituisce una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri.

52 La nozione di esigenza di ordine tecnico va valutata in relazione alle materie prime usate e tenendo conto della valutazione effettuata dalle autorità dello Stato membro in cui la merce è stata legalmente prodotta e messa in vendita. Va ugualmente tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, e, in particolare dei risultati dei lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, della commissione del Codex alimentarius della FAO e dell'Organizzazione mondiale della sanità.

53 Di conseguenza, dato che il regime tedesco degli additivi relativo alla birra comporta una generale esclusione degli additivi, la sua applicazione alle birre importate da altri Stati membri non è conforme alle esigenze del diritto comunitario evidenziate dalla giurisprudenza della Corte, giacché contrasta col principio di proporzionalità e non rientra pertanto nell'eccezione di cui all'art. 36 del trattato.

54 Dalle considerazioni che precedono discende che, vietando lo smercio di birre legalmente prodotte e distribuite sul mercato in un altro Stato membro, qualora non siano conformi agli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del trattato.

Sulle spese

55 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Vietando lo smercio di birre legalmente prodotte e distribuite sul mercato in un altro Stato membro, qualora non siano conformi agli artt. 9 e 10 della Biersteuergesetz, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 30 del trattato.

2) La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.

**SENTENZA DELLA CORTE DEL 14 LUGLIO 1988. - PROCEDIMENTO PENALE A CARICO DI GIORGIO ZONI. - DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE, PROPOSTA DAL PRETORE DI MILANO. - LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - PASTE ALIMENTARI - OBBLIGO DI USARE ESCLUSIVAMENTE GRANO DURO CAUSA 90/86.**

**Massima**

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 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 cercare la soluzione nell' ambito della politica agricola comune, non già ad uno Stato membro.

## Sentenza

1. Con ordinanza 19 marzo 1986, pervenuta nella cancelleria della Corte il 26 marzo dello stesso anno, il pretore di Milano ha sollevato, a norma dell' art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all' interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE, onde determinare la compatibilità con il diritto comunitario di una normativa nazionale che vieti la vendita di pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro.

2. La questione è insorta nell' ambito di un procedimento intentato dal pubblico ministero contro un grossista italiano, il sig. Zoni, che ha importato dalla Repubblica federale di Germania pasta prodotta con una miscela di grano tenero e di grano duro. Lo Zoni è perseguito penalmente per infrazione dell' art. 29 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (GURI n. 189 del 29 luglio 1967), che disciplina la produzione e il commercio delle paste alimentari (in prosieguo: "legge sulle paste alimentari").

3. L' art. 29 della legge sulle paste alimentari dispone che per la produzione industriale di paste secche, che possono essere conservate per un certo tempo prima di essere consumate, deve essere usato esclusivamente grano duro. Gli artt. 33 e 50, 1° comma, di detta legge, autorizzano invece l' uso di grano tenero sia per la produzione artigianale di paste fresche, destinate al consumo immediato, sia per la produzione di pasta destinata all' esportazione.

4. L' art. 36, primo comma, della legge sulle paste alimentari, vieta di vendere in Italia pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla legge, cioè, in particolare, paste secche prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e grano duro. L' art. 50, secondo comma, della legge precisa che questo divieto di vendita si applica anche alle paste d' importazione.

5. Come il governo italiano ha osservato, il legislatore è stato indotto ad imporre ai produttori di pasta di usare esclusivamente grano duro da due ordini di considerazioni. Il legislatore ha voluto, in primo luogo, garantire la qualità della pasta, poiché quella prodotta esclusivamente con grano duro resiste molto meglio alla cottura. In secondo luogo, ha inteso favorire lo sviluppo della coltivazione del grano duro, i cui produttori hanno nella Comunità solo lo sbocco del mercato delle paste e, nelle regioni del Mezzogiorno ove sono stabiliti, non hanno alcuna possibilità concreta di riconvertirsi ad altre colture.

6. Lo Zoni ha sostenuto a sua difesa che l' applicazione alle paste importate dell' art. 29 della legge sulle paste alimentari è incompatibile con l' art. 30 del trattato. Stando così le cose, con ordinanza 19 marzo 1986 il giudice nazionale ha sospeso il procedimento e ha sollevato una questione pregiudiziale: "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 ".

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza . Questi elementi del fascicolo sono riprodotti in prosieguo solo nella misura necessaria per il ragionamento della Corte .

8 La questione sollevata dal giudice nazionale verte, in sostanza, sulla compatibilità con gli artt . 30 e 36 del trattato dell' estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge sulle paste alimentari .

a ) Sull' esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

9 E' opportuno ricordare la giurisprudenza costante della Corte ( anzitutto la sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc . pag . 837 ), secondo cui il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative sancito dall' art . 30 comprende "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari ".

10 Risulta inoltre da una giurisprudenza costante della Corte ( cfr . anzitutto la sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe, Racc . pag . 649 ) che, in mancanza di una normativa comune, gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative alla composizione dei prodotti vanno accettati qualora tali normative nazionali, indistintamente applicate ai prodotti nazionali e a quelli importati, siano necessarie per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali . La Corte ha tuttavia precisato che dette normative debbono essere proporzionate agli scopi perseguiti e che, se uno Stato membro dispone di mezzi meno restrittivi che consentano di raggiungere gli stessi scopi, è tenuto a farvi ricorso .

11 Occorre constatare che un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro costituisce un ostacolo all' importazione di paste lecitamente prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro in altri Stati membri . Pertanto resta da accertare se detto ostacolo possa essere giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell' art . 36 del trattato o da esigenze imperative come quelle summenzionate .

b ) Sulla possibilità di giustificare l' ostacolo di cui è causa per ragioni di tutela della salute pubblica

12 Il governo italiano ha attirato l' attenzione della Corte sul problema dell' uso di additivi chimici e di coloranti che sarebbero spesso usati per conferire alla pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro le caratteristiche organolettiche e, in particolare, il colore ambrato, naturalmente proprie della pasta prodotta esclusivamente con grano duro . A suo parere, un sensibile assorbimento di detti additivi chimici e coloranti può comportare effetti dannosi per la salute dell' uomo .

13 In risposta ad un quesito posto dalla Corte, il governo italiano ha tuttavia ammesso di non disporre di dati che gli consentano di affermare che la pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro contenga necessariamente additivi chimici o coloranti .

14 Un divieto generale di smerciare paste d' importazione prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è pertanto in ogni caso contrario al principio di proporzionalità e non è giustificato da ragioni di tutela della salute pubblica ai sensi dell' art . 36 del trattato . c ) Sulla possibilità di giustificare l' ostacolo di cui è causa per talune esigenze imperative

15 Si è sostenuto che il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro è necessario per tutelare i consumatori, per garantire la lealtà dei negozi commerciali e, infine, per assicurare la piena efficienza dell' organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali .

16 Il primo argomento, secondo cui la legge sulle paste alimentari intende tutelare i consumatori in quanto ha lo scopo di garantire la qualità superiore della pasta, prodotto italiano di antica tradizione, non può essere accolto . E certamente legittimo voler dare ai consumatori, che attribuiscono qualità particolari alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, la possibilità di operare la propria scelta sulla base di questo elemento . Tuttavia, come la Corte ha già sottolineato ( sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione / Italia, Racc . pag . 3019, e 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione / Repubblica federale di Germania, Racc . 1987, pag . 1227 ), tale possibilità può essere garantita con mezzi che non ostacolano l'

importazione di prodotti legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri e, in particolare, con "l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto".

17 E' opportuno osservare poi che il legislatore italiano può non soltanto prescrivere che vengano elencati gli ingredienti, a norma della direttiva del Consiglio sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari ( GU L 33 dell' 8 febbraio 1979, pag . 1 ), ma che inoltre nulla gli impedisce di riservare la denominazione di "pasta di semola di grano duro" alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro .

18 Dato che la pasta è un prodotto che può essere servito nei luoghi di ristorazione, si deve aggiungere che è possibile adottare un sistema di informazione del consumatore relativamente alla natura della pasta che gli viene offerta .

19 Si è obiettato che un'etichettatura appropriata relativa alla natura del prodotto venduto non basterebbe a rendere i consumatori italiani sufficientemente attenti alla natura della pasta che acquistano, poiché "pasta" significherebbe per loro un prodotto ottenuto esclusivamente con grano duro .

20 Questa obiezione va respinta . Il termine "pasta" è usato dal legislatore italiano stesso, come risulta dagli artt . 33 e 50 della legge sulle paste alimentari, per designare prodotti fabbricati con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, cioè paste fresche e paste destinate all' esportazione . Inoltre, l' art . 29 determina che cosa debba intendersi per "pasta di semola di grano duro" . Il legislatore italiano stesso fa dunque ricorso alle parole "semola di grano duro" per specificare un tipo di pasta, il che dimostra che di per sé il termine "pasta" ha un significato generico e non implica affatto che nella produzione sia stato usato solo grano duro .

21 In secondo luogo, si è sostenuto che, per quanto attiene alla pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, un elenco degli ingredienti non basterebbe a garantire la lealtà dei negozi commerciali . Allo stato attuale delle tecniche di analisi, non sarebbe possibile accertare l' esattezza delle indicazioni che vi compaiono, per cui i produttori potrebbero indicare una proporzione di grano duro più elevata di quella realmente presente nella pasta . Tenuto conto della differenza di prezzo tra il grano duro e il grano tenero, i produttori potrebbero così far pagare al consumatore un prezzo più alto di quello giustificato dalla proporzione effettiva di grano duro impiegato . Stando così le cose, solo il divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero potrebbe prevenire una frode del genere .

22 Anche questo argomento va respinto . E' sufficiente osservare che il governo italiano dispone, comunque, di un mezzo meno restrittivo per garantire la lealtà dei negozi commerciali . Infatti, riservando la denominazione "pasta di semola di grano duro" alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, darà al consumatore italiano la possibilità di esprimere le sue preferenze per il prodotto al quale è abituato e la certezza che la differenza di prezzo è senz' altro giustificata da una differenza di qualità .

23 In terzo luogo, si è sostenuto che, garantendo uno sbocco ai coltivatori, la legge sulle paste alimentari integra la politica comune nel settore di cereali, la quale ha per finalità di garantire un reddito minimo ai coltivatori di grano duro grazie alla determinazione di un prezzo d' intervento nettamente più elevato per il grano duro rispetto a quello stabilito per il grano tenero, nonché di incentivare la coltivazione del grano duro con la concessione di aiuti diretti alla produzione . L' abrogazione della legge sulle paste alimentari indurrebbe i produttori italiani ad usare grano tenero per la pasta destinata al mercato italiano . Il grano duro verrebbe così ad essere progressivamente privato dei suoi sbocchi, il che provocherebbe eccedenze con la conseguenza di ulteriori acquisti d' intervento a carico del bilancio comunitario .

24 Il governo italiano ha sostenuto, inoltre, che senza uno sbocco garantito la coltivazione del grano duro scomparirebbe nelle regioni del Mezzogiorno dove è praticata . Questa scomparsa comporterebbe l' abbandono della terra, dato che le possibilità di riconversione sono, in quelle zone, quasi inesistenti e creerebbe un movimento di emigrazione con grave danno sociale ed ambientale .

25 Occorre sottolineare anzitutto che è in causa l' estensione della legge sulle paste alimentari ai prodotti di importazione e che il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano .

26 Si deve inoltre ricordare che, come risulta dalla sentenza della Corte 23 febbraio 1988 ( causa 216/84, Commissione / Repubblica francese, Racc . 1988, pag . 793 ), una volta che la Comunità abbia istituito un' organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri devono astenersi da ogni provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità . Spetta

alla Comunità cercare una soluzione al summenzionato problema nell' ambito della politica agricola comune, non ad uno Stato membro .

27 Occorre osservare infine che l' andamento della situazione sui mercati d' esportazione dimostra che la concorrenza attraverso la qualità va a vantaggio del grano duro . Infatti, dai dati statistici forniti alla Corte risulta che la quota di mercato occupata dalla pasta prodotta esclusivamente con grano duro in altri Stati membri, dove subisce sin d' ora la concorrenza delle paste prodotte con grano tenero o con miscele di grano tenero e di grano duro, aumenta continuamente . I timori del governo italiano quanto alla scomparsa della coltura del grano duro sono pertanto infondati .

28 Stando così le cose, la questione sollevata dal giudice nazionale va risolta nel senso che l' estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt . 30 e 36 del trattato .

Per questi motivi, LA CORTE, pronunziandosi sulla questione sottoposta dal pretore di Milano, con ordinanza 19 marzo 1986, dichiara : L' estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del Trattato .

Corte COSTITUZIONALE Repubblica Italiana - SENTENZA N.443 ANNO 1997

Nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), promossi con n. 3 ordinanze emesse il 15 giugno 1996 dal Pretore di Pordenone, rispettivamente iscritte ai nn. 960, 961 e 1145 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 40 e 43, prima serie speciale, dell'anno 1996.

(...)

*Considerato in diritto*

1. La questione di legittimità costituzionale, sollevata con diverse ordinanze dal Pretore di Pordenone, ha ad oggetto gli artt. 28, 30, 31 e 36 della legge 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui prescrivono che per la produzione industriale di paste alimentari secche non possono essere utilizzati ingredienti diversi da quelli da essi stessi indicati o autorizzati con il decreto del Ministro della sanità previsto dall'art. 30.

Ad avviso del giudice *a quo*, tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione. Quanto all'art. 3, il remittente denuncia la disparità di trattamento tra i produttori nazionali, ai quali viene imposto di produrre e vendere in Italia pasta confezionata unicamente con gli ingredienti autorizzati, e gli importatori, ai quali è consentito introdurre in Italia per la vendita prodotti di altri Paesi comunitari realizzati, secondo le regole del Paese di origine, con materie prime anche diverse. Eguale disparità di trattamento sussisterebbe poi tra i produttori che destinino l'alimento al mercato interno e quelli che, invece, lo esportino, ai quali ultimi è consentito produrre per l'esportazione nella Comunità prodotti realizzati, secondo le regole del Paese a cui sono destinati, con materie prime anche diverse da quelle autorizzate in Italia. Il giudice *a quo* rileva, infine, un'ulteriore irragionevole discriminazione tra i produttori che utilizzino alcuni ingredienti per il ripieno delle paste e quelli che gli stessi ingredienti utilizzino per l'impasto, essendo la prima ipotesi consentita e la seconda vietata dal decreto ministeriale di cui si è detto.

Il remittente deduce anche la violazione dell'art. 41, primo comma, della Costituzione, perché risulterebbe ingiustificatamente compresso il diritto di iniziativa economica dei produttori nazionali.

Poiché le ordinanze di rimessione hanno ad oggetto le medesime disposizioni, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. Deve innanzitutto essere dichiarata l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione concernente l'art. 28 della legge n. 580 del 1967, dal momento che tale disposizione si limita a prescrivere le caratteristiche di fabbricazione dei prodotti denominati pasta di semola di grano duro e

pasta di semolato di grano duro, mentre nei giudizi *a quibus* non si pone un problema di denominazione dei prodotti ai quali si riferiscono gli illeciti amministrativi oggetto di contestazione, ma solo di presenza, in quei prodotti, di ingredienti diversi da quelli autorizzati con decreto del Ministro della sanità ai sensi dell'art. 30 della medesima legge.

Inammissibile è, altresì, la questione relativa all'art. 31, in quanto tale disposizione ha ad oggetto la produzione di pasta con impiego di uova e ne prescrive le caratteristiche, mentre la possibilità di utilizzare anche nella fabbricazione delle paste all'uovo ingredienti diversi risulta disciplinata e sottoposta a limitazioni dal precedente art. 30.

3. Delle residue disposizioni censurate nelle ordinanze di rimessione, solo all'art. 30 sono astrattamente ascrivibili i vizi denunciati. Tale disposizione, invero, nel consentire la produzione di paste speciali contenenti vari ingredienti alimentari, subordinatamente all'autorizzazione del Ministro della sanità di concerto con i Ministri per l'agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e per l'industria, per il commercio e per l'artigianato (primo comma, secondo periodo), prevede che nel decreto siano stabilite le norme e le modalità per l'impiego e, nel caso, per la produzione, il commercio e la conservazione; e stabilisce per quest'ultima che, ove necessario, sia prescritta l'indicazione della data di fabbricazione e della durata di conservabilità degli ingredienti autorizzati (primo comma, ultima parte). L'art. 36 invece, prevedendo il divieto di vendere o di detenere per la vendita pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite nella stessa legge, non assume, per la parte che rileva nel presente giudizio (in cui si tratta di una fattispecie di impiego di ingredienti diversi da quelli autorizzati), un rilievo autonomo, discendendo il suo contenuto prescrittivo da quello di altre disposizioni tra le quali, appunto, l'art. 30. Le censure che investono l'art. 36 devono, pertanto, ritenersi assorbite in quelle concernenti l'art. 30, e in questo senso devono essere ritenute prive di fondamento.

4. Così individuato l'oggetto scrutinabile nel merito, la questione è fondata.

Come già questa Corte ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 20 del 1980, la disciplina posta dalla legge 4 luglio 1967, n. 580, in materia di produzione e di vendita di paste alimentari, ha lo scopo di proteggere caratteristiche qualitative proprie della tradizione nazionale ritenute dal legislatore meritevoli di essere salvaguardate. La stessa materia è tuttavia assoggettata anche alle qualificazioni del diritto comunitario, alla luce delle quali quella finalità resta largamente frustrata. In assenza di regolamenti comunitari o di direttive di armonizzazione delle diverse discipline vigenti negli Stati membri, il principio operante in ambito europeo è quello della libera circolazione delle merci (fissato dagli artt. 30 e seguenti del trattato istitutivo della Comunità europea). In forza di tale principio, quale esso si è concretizzato nella giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità, non è consentito ad

uno Stato membro applicare una normativa nazionale che limiti l'importazione di merci prodotte e messe in commercio secondo le leggi dello Stato membro di provenienza. E così, in base al diritto comunitario, lo Stato italiano, salvo che per le finalità di cui ora si dirà, non può porre ostacoli a che in uno Stato membro vengano prodotte e destinate al consumo in Italia paste alimentari contenenti ingredienti diversi da quelli autorizzati dalla legge nazionale ma consentiti dal diritto comunitario. Se questo è il contesto nel quale le imprese nazionali sono chiamate ad operare, è di tutta evidenza che ogni limitazione imposta dalla legislazione nazionale alla fabbricazione e alla commercializzazione delle paste alimentari nel territorio italiano, che non rinvenga nel trattato o, più in generale, nel diritto comunitario il proprio fondamento giustificativo, così da poter essere applicata egualmente nei confronti di tutta la produzione commercializzata in Italia, si risolve in uno svantaggio competitivo e, in ultima analisi, in una vera e propria discriminazione in danno delle imprese nazionali. Queste vengono ad essere per legge vincolate all'osservanza di regole finalizzate alla salvaguardia delle tradizioni alimentari italiane, laddove è consentito (o meglio, non può essere impedito) all'impresa comunitaria destinare al mercato italiano prodotti aventi caratteristiche difformi da quelle tradizionali.

Proprio in materia di interscambio comunitario di merci, deroghe al principio di libera circolazione dei beni potrebbero in astratto trovare nello stesso trattato il proprio titolo di legittimazione: l'art. 36 giustifica, infatti, restrizioni all'importazione per specificati motivi di interesse pubblico, tra i quali assumono preminente rilievo, in materia di circolazione di prodotti alimentari, la tutela della salute umana e, nell'interpretazione della giurisprudenza comunitaria, la tutela dei consumatori.

Ma, nel nostro caso, in cui la stessa Corte di giustizia, nella sentenza 14 luglio 1988 in causa 90/86, Zoni, ha escluso che la disciplina introdotta dalla legge n. 580 del 1967 sia necessaria per rispondere ad esigenze imperative come la difesa dei consumatori o la lealtà dei negozi commerciali o la tutela della salute pubblica, la questione è se vincoli di protezione di tradizioni alimentari possano essere legislativamente imposti dalle leggi nazionali anche al di là di quanto giustificabile alla stregua del diritto comunitario.

5. Quello al quale si è ora accennato è il tema delle cosiddette "discriminazioni a rovescio": situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario. Va chiarito che in questa sede non interessa accertare quale sia il regime comunitario di simili discriminazioni, chiedersi se ed entro quali limiti esse siano rilevanti e possano essere denunciate di fronte agli organi della Comunità europea, come da taluno si sostiene, o se restino ancor oggi, in quell'ordinamento, del tutto irrilevanti come indurrebbe a ritenere un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. E' peraltro significativo che proprio nella citata sentenza in causa Zoni, che riguarda specificamente la legge della quale oggi si discute, si afferma che "il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano". Ed in effetti, risponde ad una ben nota visione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno ispirata alla separazione dei due ordinamenti, comunitario e nazionale, della quale la citata sentenza della Corte di giustizia non è la sola espressione, che provvedimenti legislativi discriminatori in danno delle imprese nazionali siano di regola irrilevanti nel diritto comunitario. Salvaguardato il principio di libera circolazione delle merci ed assicurata, nei rapporti tra Stati, l'attuazione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente, gli Stati membri resterebbero liberi di adottare, unilateralmente, una normativa che, senza toccare i prodotti importati, tenda a migliorare la qualità della produzione nazionale o a mantenerla conforme alle tradizioni alimentari interne, anche oltre

quanto necessario per assicurare la tutela della salute umana e degli altri valori che, nel trattato, fungono da limite al principio di libertà della circolazione delle merci. Un eventuale atteggiamento di tolleranza nei confronti delle "discriminazioni a rovescio" rientrerebbe, insomma, per il diritto comunitario, tra le scelte consentite agli Stati membri, interamente rimesse alla loro libera autodeterminazione di Stati sovrani.

Ma, si diceva, in questa sede non è il punto di vista comunitario che interessa. Anche a voler ritenere che, nell'attuale fase evolutiva del processo di integrazione europea, sia questo un portato del rapporto di separazione che tuttora sussiste tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, è certo che all'impatto con il nostro sistema giuridico, quello spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano può non risolversi in pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore nazionale, ma è destinato ad essere riempito dai principi costituzionali e, nella materia di cui si tratta, ad essere occupato dal congiunto operare del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, che sono stati invocati a parametro dal giudice remittente.

6. **La disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, seppure è irrilevante per il diritto comunitario, non lo è dunque per il diritto costituzionale italiano.** Non potendo essere da questo risolta mediante l'assoggettamento delle seconde ai medesimi vincoli che gravano sulle prime, poiché vi osta il principio comunitario di libera circolazione delle merci, la sola alternativa praticabile dal legislatore - in assenza di altre ragioni giustificatrici costituzionalmente fondate - è l'equiparazione della disciplina della produzione delle imprese nazionali alle discipline degli altri Stati membri nei quali non esistano vincoli alla produzione e alla commercializzazione analoghi a quelli vigenti nel nostro Paese.

**In definitiva, in assenza di una regolamentazione uniforme in ambito comunitario, il principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza, opera, nella diversità delle discipline nazionali, come istanza di adeguamento del diritto interno ai principi stabiliti nel trattato agli artt. 30 e seguenti; opera, quindi, nel senso di impedire che le imprese nazionali siano gravate di oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla produzione comunitaria: il che equivale a dire che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l'applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare.**

7. Va infine chiarito che il vizio di legittimità costituzionale investe immediatamente la legge e non potrebbe essere imputato all'eventuale regolamento adottato ai sensi dell'art. 30 dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per l'agricoltura e foreste (oggi Ministro per le politiche agricole) e con il Ministro dell'industria. Ed invero, l'interpretazione letterale e sistematica della legge 4 luglio 1967, n. 580, conduce alla univoca soluzione che questa, non solo non ha recepito il divieto, imposto dagli articoli 3 e 41 della Costituzione, di discriminare la produzione nazionale delle paste alimentari, ma lo ha del tutto ignorato, lasciando, sul punto, ampia discrezionalità alla fonte regolamentare nel contesto di una disciplina ispirata alla protezione delle tradizioni alimentari nazionali. La stessa idea che l'utilizzazione di ingredienti ulteriori, anche se leciti nella legislazione dei Paesi membri dell'Unione, debba essere sottoposta a una autorizzazione nella quale possono essere tutelati interessi diversi dall'igiene e dalla salute umana o da altri valori cogenti per il trattato e per la Costituzione italiana, rende la disposizione che tale autorizzazione prevede senz'altro incompatibile con il principio costituzionale di non discriminazione della produzione interna.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della suindicata legge 4 luglio 1967, n. 580, sollevata dal Pretore di Pordenone, in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 28 e 31 della suindicata legge 4 luglio 1967, n. 580, sollevata dal Pretore di Pordenone, in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1997.

Presidente: Renato GRANATA   Redattore: Carlo MEZZANOTTE

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1997.