

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La Commissione è condannata alle spese, ivi comprese quelle sostenute dal Governo italiano.

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keefe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 21 febbraio 1984.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
G. FEDERICO MANCINI
DEL 14 DICEMBRE 1983

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Siete chiamati a pronunciarvi su un ricorso diretto presentato dalla Commissione contro la Repubblica francese per violazione dell'articolo 30 Trattato CEE. L'inadempimento addebitatole riguarda

la disciplina nazionale che ha per oggetto i controlli di qualità su merci provenienti da altri paesi membri. Dovrete stabilire se o in quali limiti le autorità dello Stato d'importazione debbano, eseguendo tali controlli, osservare le norme vigenti in materia nello Stato di origine del prodotto.

I fatti. In Francia e in Italia è vietato fabbricare e commercializzare paste alimentari in cui sia presente grano tenero. Per accertarne l'esistenza, le rispettive autorità adottano metodi d'analisi diversi, ma fondati sullo stesso e molto semplice principio. Potrei riassumerlo in questo modo: poiché il solo grano tenero contiene una certa proteina, basta identificarla nei campioni per essere certi che la pasta fu almeno in parte fabbricata con quel tipo di grano.

Persuasa che le differenze tra i due metodi ostacolano l'importazione delle paste italiane in Francia, la Commissione iniziò con lettera del 4 marzo 1981 la procedura di cui all'articolo 169 Trattato CEE, accusando il Governo francese di aver violato l'articolo 30. Il Governo non reagì e la Commissione formulò allora il parere motivato (3 agosto 1981) in cui sostenne che «impiegando nei confronti delle importazioni di paste alimentari provenienti dall'Italia ... tolleranze e ... metodi d'analisi suscettibili di costituire ... ostacoli agli scambi, la Repubblica francese [è] venuta meno agli obblighi nascenti dal Trattato e in particolare dall'... articolo 30». Nella sua risposta (20 novembre 1981), il Governo convenuto replicò affermando:

- a) che i metodi seguiti in Francia e in Italia conducono agli stessi risultati;
- b) che le procure francesi «tollerano», cioè non perseguono gli importatori e i commercianti di paste in cui il grano tenero non superi il 5 %.

Dinanzi a questa posizione, che implicava un chiaro rifiuto di uniformarsi al parere, la Commissione adì la nostra Corte a norma dell'articolo 169, secondo comma, chiedendole di constatare l'inadempimento della Francia agli obblighi posti dall'articolo 30. «Alle paste alimentari importate, fabbricate esclusivamente con semola di grano duro e legalmente commercializzate in ... altro Stato membro — essa motivò — [la Francia applica] un metodo per determinare il tenore di grano tenero e ... "tolleranze" ... suscettibili di costituire ... ostacoli alle importazioni».

2. Gli addebiti che la Commissione muove alla Repubblica francese sono di due ordini: l'uso di un proprio metodo d'analisi per accertare la presenza di grano tenero nelle paste alimentari e l'applicazione di determinate «tolleranze» ai risultati delle analisi compiute con tale metodo.

Cominciamo con la prima censura, fornendo qualche dato sulle normative che vengono in considerazione: la francese, com'è naturale, e l'italiana, che c'interessa egualmente perché, secondo la Commissione, ad essere ostacolate dalla disciplina controversa sono le importazioni di pasta dall'Italia. Ebbene, in Francia una legge del 3 luglio 1934 (JORF 6.7.1934, pag. 6787) dispone che le paste alimentari devono essere fabbricate «esclusivamente in pura semola di grano duro»; questo precetto è poi ripreso nel decreto 27 maggio 1957, modificato dal successivo decreto 6 dicembre 1974 (JORF 12.12.1974, pag. 12369) in cui si prevede che l'uso esclusivo del grano duro va accertato col metodo di

analisi stabilito dall'amministrazione (articolo 8). Il metodo in questione fu messo a punto dal professor Feillet di Montpellier e adottato con decreto 13 agosto 1974 (JORF n. 12 del 15.1.1975, pag. 639). Come prescrive la stessa fonte, le analisi devono essere eseguite presso i laboratori incaricati di indagini tecniche nel quadro dell'azione che l'autorità pubblica svolge per reprimere le frodi.

Quanto all'Italia, la regola per cui le paste possono essere fabbricate unicamente con semola di grano duro fu posta dalla legge 4 luglio 1967, n. 580, sulla lavorazione e il commercio dei cereali, degli sfarinati, del grano e delle paste alimentari (GU 189 del 29.7.1967, pag. 4182; GU suppl. ord. n. 4 del 5.1.1980, pag. 3). Il metodo a cui ricorre l'amministrazione italiana fu elaborato dal professor Resmini dell'università di Milano.

Ora, la Commissione sostiene in via primaria che, per verificare se le paste sono state prodotte come dispone la legge italiana, il metodo da seguire è quello applicato in Italia. La tesi è presentata come il corollario di un principio che questa Corte dettò interpretando l'articolo 30 e che può enunciarsi così: un prodotto commercializzabile nel paese d'origine in quanto conforme alla sua legislazione deve per ciò solo essere ammesso a circolare anche negli altri paesi membri. La Commissione ne arguisce che il controllo del paese importatore sul rispetto delle norme materiali sancite dal paese d'origine va svolto secondo le norme strumentali vigenti in quest'ultimo; e, come ho detto, conclude che le

autorità francesi sono tenute a valersi del metodo Resmini. Questo punto di vista non mi convince. Esso contrasta con la vostra giurisprudenza e dà luogo a risultati incongrui.

La giurisprudenza. Come osserva la difesa del Governo italiano (intervenuto *ad adiuvandum* accanto alla Francia), nel 1975 la Corte giudicò legittima una presunzione *iuris* di arricchimento del vino ammessa dal solo paese importatore: gli Stati — affermò — sono tenuti ad adottare efficaci misure di controllo per garantire il rispetto delle norme comunitarie in tema di arricchimento, acidificazione e disacidificazione del vino, ma conservano «la facoltà di scegliere i metodi che ... ritengono idonei a tal fine» (sentenze 30.9.1975, rispettivamente cause riunite 89/74 e 18-19/75, Arnaud, e cause riunite 10-14/75, Lahaille, Racc. 1975, pagg. 1023, 1053). Ora, se i paesi importatori possono usare il proprio metodo d'analisi in un settore (la viticoltura) per cui è stata istituita un'organizzazione comune di mercato, a maggior ragione — mi sembra — un simile potere va loro riconosciuto là dove, com'è nel caso delle paste alimentari, quell'organizzazione non esiste.

I risultati. La tesi della Commissione postula che ogni Stato membro organizzi un servizio capace di sottoporre le merci importate agli stessi controlli tecnici cui le assoggetta (o può assoggettarle) il paese d'origine: in concreto, di applicare tanti metodi d'analisi quanti sono gli altri Stati. È ragionevole una pretesa siffatta?

E, soprattutto, quali vantaggi se ne trarrebbero? Sollecitato da chi vi parla, il professor Resmini ci ha detto nel corso della procedura orale che l'analisi da lui messa a punto è attendibile solo se a eseguirla sono tecnici altamente specializzati; né credo di sbagliare presumendo che la stessa esigenza pongano i metodi praticati altrove. Ora, poiché una specializzazione così elevata in rapporto a nove attuali o potenziali sistemi d'indagine è un obiettivo praticamente irraggiungibile, la soluzione suggerita dalla corrente finirebbe col metter capo ad accertamenti immeritevoli di fiducia: otterrebbe cioè l'opposto di quel che ha di mira.

La verità è dunque un'altra: in una materia come questa l'indentità del metodo non conta. Conta l'equivalenza dei risultati; e nel nostro caso è pacifico che, ove se ne faccia un'applicazione corretta, il metodo francese e quello italiano danno risultati equivalenti. Lo hanno detto concordemente i Governi interessati e, durante la procedura orale, lo ha riconosciuto senza riserve la Commissione.

Da qui l'accusa che quest'ultima avanza in subordine. Ammesso — essa afferma — che il Governo francese possa ricorrere a un metodo proprio, sta di fatto che i suoi servizi l'hanno usato in modo scorretto o comunque insoddisfacente; almeno in questo senso, perciò, la Francia è venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 30. Anche tale censura è infondata. Ma, per dimostrarlo, non occorre chiedersi se i servizi francesi siano

davvero inaffidabili quando ricorrono al metodo Feillet. Basta osservare che di questo essi hanno esperienza, mentre non l'hanno del metodo Resmini: dunque, se sono inaffidabili applicando il primo, tanto più lo sarebbero ove fossero obbligati ad utilizzare il secondo.

3. Ho già ricordato l'altro addebito che la Commissione muove al Governo francese. Ai risultati delle analisi — essa dice — la Francia applica «tolleranze» più ristrette di quelle che per gli stessi prodotti sono riconosciute in Italia: e così impedisce, in contrasto con l'articolo 30, l'importazione e la commercializzazione di paste che sul mercato italiano circolano liberamente. Questa censura è ancora più debole delle prime. Gli atti processuali, infatti, indicano che fra le tolleranze riconosciute nei due Stati c'è effettivamente uno scarto; ma in senso contrario a quello che denuncia la Commissione. La Francia cioè è più tollerante dell'Italia: onde le correnti di traffico dall'Italia alla Francia non sono in alcun modo pregiudicate.

Potrei chiudere qui; ma il problema sollevato dalla ricorrente si presta a una considerazione di più ampio respiro che mi pare utile sottoporre alla Corte. Due parole, anzitutto, sul concetto di tolleranza. Esso suppone: a) che nel grano duro si trovi mescolata per cause accidentali una modesta quantità di grano tenero (nel qual caso si parla di «naturale inquinamento» del grano duro); b) che i tecnici preposti alle analisi incorrano in

errori di lettura degli strumenti. Su questi fenomeni, purché restino entro certi limiti, l'amministrazione e la magistratura chiudono un occhio. In Francia il limite amministrativo è dell'8 % e quello giurisdizionale indeterminato. In Italia entrambi coincidono col margine di tolleranza (4 %) fissato per il grano duro da conferire all'intervento (cfr. regolamento della Commissione 9 dicembre 1981, n. 3525, GU L 355 del 10.12.1981).

Non essendo definiti da norme scritte, peraltro, questi limiti sono in Italia e in Francia sottoposti al controllo dell'autorità giudiziaria: che naturalmente può far

ripetere le analisi e, sulla base delle prove raccolte, stabilire se sussista la responsabilità penale dell'importatore o del commerciante. Detto altrimenti, il tema «tolleranze» finisce con l'incidere sul regime probatorio del processo penale. Ora, come questa Corte ha provato in venticinqu'anni di storia, dall'articolo 30 si può ricavare molto; persino — benché alcuni ne dubitino — indicazioni destinate a operare nelle procedure penali degli Stati membri. Ma che tali indicazioni si traggano in rapporto a una pratica così poco rilevante e così ragionevole come sono le tolleranze, mi sembra francamente assurdo.

4. Concludendo, suggerisco alla Corte di respingere il ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica francese con atto depositato in cancelleria il 9 agosto 1982.

In base al criterio della soccombenza le spese vanno poste a carico dell'istituzione ricorrente.