

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 12 dicembre 1996 *

1. Con ordinanza 18 ottobre 1995 il Pretore di Pordenone ha sottoposto alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali relative alla compatibilità con gli artt. 30 e 36 del Trattato di una normativa italiana applicabile alla produzione e al commercio del pane.

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta fra Tommaso Morellato, legale rappresentante della società Soveda srl (in prosieguo: la «Soveda»), con sede in Sarmede di Rubano, e l'Unità Sanitaria Locale n. 11 di Pordenone (in prosieguo: la «USL n. 11»).

3. La Soveda è una società che mette in commercio vari tipi di pane integrale in Italia. Tale società è la distributrice esclusiva per l'Italia del pane surgelato prodotto dalla BCS, impresa francese con sede in Tarascona. Nel corso del 1993 la Soveda forniva ad un supermercato di Porcia (Pordenone) diverse partite di pane integrale speciale contenente destrosio, prodotto dalla BCS. Il pane in questione viene legalmente prodotto e messo in commercio in Francia ed un certificato rilasciato il 7 luglio 1992 del Laboratorio Interregionale di Marsiglia ha attestato che «si tratta di merce di buona qualità, sana e idonea al consumo umano». Inoltre, la deno-

minazione di vendita per il mercato italiano e l'etichettatura degli scatoloni di tale pane sono conformi alla direttiva 79/112/CEE¹ e rappresentano una traduzione corretta dei termini francesi.

4. Ciononostante, il 26 luglio 1993 il servizio ispettivo di vigilanza sanitaria della USL n. 11 riteneva che le importazioni di pane integrale effettuate dalla Soveda violassero varie disposizioni della legge 4 luglio 1967, n. 580, relativa alla disciplina per la lavorazione e commercializzazione dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari (in prosieguo: la «legge n. 580»)². Più precisamente, la USL n. 11 contestava le seguenti violazioni:

— violazione dell'art. 16 della legge n. 580, per aver messo in commercio pane integrale speciale contenente destrosio, del peso di 300 grammi, congelato, con una umidità superiore al limite legale del 34%. Dalle analisi effettuate risultava che, rispetto al suo peso effettivo, il pane

1 — Direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU L 33, pag. 1).

2 — Legge 4 luglio 1967, n. 580 «Disciplina per la lavorazione e commercializzazione dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari» (GURI n. 189, pag. 4182).

* Lingua originale: lo spagnolo.

aveva un'umidità del 38,40%, nella prima analisi, e del 37,50%, nella seconda;

Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

— violazione degli artt. 16 e 7, n. 4, della legge n. 580, in quanto il contenuto in ceneri del pane importato dalla Francia era inferiore al limite minimo previsto per la farina integrale utilizzata per la lavorazione del pane integrale. Il pane in questione risultava avere un tenore in ceneri, riferito alla sostanza secca, pari all'1,05%, nella prima analisi, e all'1,13%, nella seconda analisi, mentre la normativa italiana esige un contenuto minimo di ceneri dell'1,40% e massimo dell'1,60% per la farina integrale nonché per il pane integrale dalla stessa ottenuto;

«1) Se gli artt. 30 e 36 del Trattato che ha istituito la CEE vadano interpretati in modo da far ritenere con essi non compatibile la normativa italiana sulla disciplina per la lavorazione e commercializzazione dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari (legge 4 luglio 1967, n. 580) nella parte in cui tale disciplina vieta lo smercio di pane integrale speciale di tipo surgelato avente:

— violazione dell'art. 18 della legge n. 580, per il motivo che, per la lavorazione del pane importato, era stata impiegata la crusca, ingrediente non consentito in Italia.

— un grado di umidità superiore alle percentuali di cui all'art. 16;

5. L'USL n. 11 emanava il 13 e il 18 gennaio 1994 tre distinte ordinanze di ingiunzione di pagamento di somme pecuniarie a titolo di sanzioni amministrative nei confronti del signor Tommaso Morellato, legale rappresentante della società Soveda. Avverso tali ordinanze il signor Morellato proponeva il 16 febbraio 1994 tre distinti ricorsi. Al fine di risolvere la controversia, il Pretore di Pordenone ha ritenuto necessario sottoporre alla

— una percentuale di ceneri inferiore a quanto statuito dal combinato disposto degli artt. 16 e 7, terzo comma;

— con aggiunta della crusca, in quanto appunto ingrediente non consentito,

e se quindi tali disposizioni legislative debbano o meno considerarsi restrizione quantitativa o misura d'effetto equivalente ai sensi del riferito art. 30.

zione in Italia del pane prodotto in Francia, è intimamente collegata con le prime due.

- 2) In caso di soluzione affermativa di tale questione, se lo Stato italiano possa, in circostanze quali quelle descritte, legittimamente valersi della deroga prevista dall'art. 36 del Trattato CEE, ai fini di tutela della salute.

Infine, con la terza questione, l'autorità giudiziaria in parola si interroga sulla linea che il giudice italiano deve seguire di fronte alla possibile incompatibilità della normativa italiana controversa col diritto comunitario e sul fatto se, in conclusione, la stessa debba essere disapplicata.

La prima questione pregiudiziale

- 3) Se la normativa italiana vada disattesa dal giudice italiano.

- 4) Se debba consentirsi la libera circolazione nel territorio dello Stato italiano del pane prodotto nella Repubblica francese e descritto in premessa».

7. Con la prima questione, il giudice nazionale intende accertare se la normativa di uno Stato membro che vieta la commercializzazione di pane integrale speciale di tipo surgelato avente un grado di umidità superiore al limite di legge e una percentuale di ceneri inferiore al minimo legale e con aggiunta di crusca costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Va segnalato che la normativa in questione è applicabile indistintamente al pane prodotto in Italia ed al pane importato da altri Stati membri.

6. Le prime due questioni pregiudiziali poste dal giudice nazionale sollevano il problema della compatibilità con gli artt. 30 e 36 del Trattato di normative nazionali che, alla stregua di quella italiana, esigono determinati requisiti per la commercializzazione del pane e vietano l'importazione di pane legalmente prodotto e posto in vendita in altri Stati membri secondo criteri differenti. La quarta questione, riferentesi alla libertà di circola-

8. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento — la Commissione, la Repubblica francese e la Repubblica federale di Germania — ritengono che la normativa italiana costituisca una

misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 30 del Trattato. Da parte mia, condivido appieno tale valutazione per i motivi qui di seguito esposti.

9. In linea di principio, gli Stati membri conservano il potere di disciplinare le condizioni di fabbricazione e di smercio del pane e degli altri prodotti della panificazione, laddove non esistano norme comunitarie di armonizzazione in tale materia. Tuttavia, gli Stati membri non possono far uso di siffatta competenza per favorire la competitività della propria produzione interna e ostacolare l'accesso al proprio mercato nazionale del pane lavorato negli altri Stati membri. Ciò è confermato dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui, in difetto di norme comuni o armonizzate in materia di fabbricazione e di smercio del pane e degli altri prodotti della panificazione, spetta agli Stati membri adottare, ciascuno per il proprio territorio, tutte le prescrizioni relative alle caratteristiche di composizione, fabbricazione e smercio di tali prodotti, sempreché esse non si prestino ad ingenerare discriminazioni nei confronti di prodotti importati o ad ostacolare l'importazione dei prodotti provenienti da altri Stati membri ³.

10. La disposizione di diritto comunitario intesa a limitare l'utilizzazione a fini protezionistici di siffatta competenza statale è l'art. 30 del Trattato, che vieta le misure di

effetto equivalente a restrizioni quantitative. Secondo la celebre massima coniata dalla sentenza Dassonville e ripresa da una copiosa giurisprudenza successiva, 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 di effetto equivalente a restrizioni quantitative ⁴. In conformità di tale definizione, si è in presenza di una misura di effetto equivalente quando concorrono due elementi, cioè un provvedimento emanato da uno Stato membro e l'effetto restrittivo del medesimo sugli scambi intracomunitari.

11. Nella presente causa il primo elemento non solleva alcun problema, essendo evidente che la legge n. 580 costituisce un provvedimento emanato dallo Stato italiano.

12. Per accertare se nella normativa italiana consti il secondo elemento della nozione di misura di effetto equivalente, occorre dimostrare che la stessa esplica un effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari di pane integrale.

13. La Corte di giustizia ha dettato una vasta giurisprudenza, pur se non sempre coerente,

3 — V. sentenze 19 febbraio 1981, causa 130/80, Kelderman (Racc. pag. 527), e 14 luglio 1994, causa C-17/93, Van der Veldt (Racc. pag. I-3537, punto 10).

4 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5).

su tale secondo elemento della nozione di misura di effetto equivalente. Attualmente tale giurisprudenza viene delimitata dalla sentenza nella causa *Keck e Mithouard*⁵, soprattutto con riferimento alle misure indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed importati, che sono quelli in questione nel presente procedimento, tale essendo la normativa italiana.

14. La sentenza nella causa *Keck e Mithouard* fa ricorso alla distinzione tra norme relative alle caratteristiche dei prodotti e norme riferentisi alle modalità di vendita, al fine di determinare le misure indistintamente applicabili che producono un effetto restrittivo idoneo a trasformarle in misure di effetto equivalente, in base alla nozione della giurisprudenza *Dassonville*.

15. Discostandosi dalla sua giurisprudenza anteriore, la Corte di giustizia ha dichiarato che «si deve ritenere, contrariamente a quanto sino ad ora statuito, che non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville* (...), l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia

provenienti da altri Stati membri»⁶. L'esclusione dalla sfera di applicazione dell'art. 30 delle misure relative alle modalità di vendita è stata confermata da numerose sentenze successive⁷.

16. Al contrario, per quanto riguarda le misure riferentisi alle caratteristiche dei prodotti, la Corte ha ribadito, nella sentenza *Keck e Mithouard*, la giurisprudenza inaugurata con la sentenza *Cassis de Dijon*⁸. Così, la Corte ha affermato che costituiscono misure di effetto equivalente gli «ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in assenza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (quali quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura, o il confezionamento), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci»⁹.

6 — Sentenza *Keck y Mithouard*, citata, punto 16.

7 — V., tra le altre, sentenze 15 dicembre 1993, causa C-292/92, *Hünemund e a.* (Racc. pag. I-6787); 2 giugno 1994, cause riunite C-401/92 e C-402/92, *Tankstation 't Heukske e Boermans* (Racc. pag. I-2199), e cause riunite C-69/93 e C-258/93, *Punto Casa e PPV* (Racc. pag. I-2355); 9 febbraio 1995, causa C-412/93, *Leclerc-Siplec* (Racc. pag. I-179); 29 giugno 1995, causa C-391/92, *Commissione/Grecia* (Racc. pag. I-1621); 11 agosto 1995, causa C-63/94, *Belgapom* (Racc. pag. I-2467); 14 dicembre 1995, causa C-387/93, *Bancho* (Racc. pag. I-4663) e 20 giugno 1996, cause riunite C-418/93 — C-421/93, C-460/93 — C-464/93, C-9/94 — C/11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, *Casa Uno e a.* (Racc. pag. I-2975).

8 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewé, «Cassis de Dijon»* (Racc. pag. 649).

9 — Sentenza *Keck e Mithouard*, citata, punto 15.

5 — Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, *Keck e Mithouard* (Racc. pag. I-6097).

In definitiva, la Corte segnala che le misure indistintamente applicabili, relative alle caratteristiche dei prodotti, rientrano in ogni caso nella definizione di misura di effetto equivalente di cui alla giurisprudenza *Dassonville* e sono contrarie all'art. 30, sempreché non risultino giustificate dalla tutela di un interesse generale previsto all'art. 36 del Trattato o considerato quale esigenza imperativa dalla giurisprudenza comunitaria. Un'interpretazione siffatta è confermata dalle sentenze successive alla *Keck* e *Mithouard*, pronunciate dalla Corte di giustizia con riguardo alle misure concernenti le caratteristiche dei prodotti ¹⁰.

17. Le prescrizioni della normativa italiana controverse nel presente procedimento si riferiscono a condizioni imposte per la lavorazione del pane integrale e riguardanti la sua composizione, quali il livello di umidità, la percentuale di ceneri, nonché l'impiego della crusca. È quindi fuor di dubbio che siamo in presenza di una norma relativa alle caratteristiche dei prodotti. Nonostante il fatto che sia applicabile indistintamente al pane fabbricato in Italia ed a quello importato da altri Stati membri, tale normativa ostacola le importazioni di tale prodotto in Italia, in quanto impedisce che si smerci in quest'ultimo paese il pane lavorato in un altro Stato che non risponda alle condizioni imposte dalla medesima. Siffatto effetto restrittivo sugli scambi intracomunitari trasforma la normativa stessa in una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, poiché ricorre il secondo requisito della definizione data dalla giurisprudenza *Dassonville* e precisata nella causa *Keck* e *Mithouard*.

18. Tale conclusione mi sembra logica e compatibile con lo scopo perseguito dall'art. 30, che è una disposizione inclusa nel Trattato al fine di impedire che gli Stati utilizzino la loro competenza residuale in materia di fabbricazione e smercio di prodotti con finalità protezionistiche, vale a dire per migliorare la competitività della loro produzione nazionale rispetto ai prodotti importati da altri Stati membri. La normativa italiana controversa produce alcuni evidenti effetti protezionistici, giacché obbliga i panificatori di altri Stati membri, nei quali esistano criteri di fabbricazione differenti, a modificare il loro sistema di produzione in funzione della destinazione del pane. Questa circostanza determina un aumento dei costi di fabbricazione a carico dei produttori degli altri Stati membri ed avvantaggia in modo ingiustificato i produttori italiani, per cui l'effetto protezionista della normativa italiana è incontrovertibile ¹¹.

19. La prima questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che l'applicazione della legislazione di uno Stato membro la quale vieti lo smercio di pane integrale speciale di tipo surgelato avente un grado di umidità superiore al limite di legge e una percentuale di ceneri inferiore al minimo legale e con aggiunta di crusca, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa contraria all'art. 30 del Trattato.

10 — V., tra le altre, sentenze 2 febbraio 1994, causa C-315/92, *Clinique + Estée Lauder* (Racc. pag. I-317); 1° giugno 1994, causa C-317/92, *Commissione/Germania* (Racc. pag. I-2039); *Van der Veldt*, citata, e 6 luglio 1995, causa C-470/93, *Mars* (Racc. pag. I-1923).

11 — Il medesimo ragionamento è stato seguito dalla Corte con riguardo ad una normativa olandese sulla fabbricazione di pane nella citata sentenza *Kelderman*, punto 7, ed è stato ripetuto con riferimento ad un'altra normativa belga sullo smercio di pane nella citata sentenza *Van der Veldt*, punto 11.

La seconda questione pregiudiziale

20. La seconda questione pregiudiziale prospettata dal giudice nazionale è intesa ad accertare se lo Stato italiano possa invocare, in conformità dell'art. 36 del Trattato, la tutela della sanità pubblica al fine di applicare una normativa come quella controversa nel caso di specie.

21. L'art. 36 stabilisce, in assenza di armonizzazione comunitaria, una competenza residuale a favore degli Stati membri, che permette loro di adottare e mantenere normative contrarie all'art. 30 allo scopo di tutelare, tra gli altri interessi sociali fondamentali, la salute e la vita delle persone. La giurisprudenza della Corte ha precisato le condizioni di utilizzazione dell'eccezione di cui all'art. 36.

22. In primo luogo, la Corte ha ricorrentemente dichiarato che l'art. 36 va interpretato restrittivamente, in quanto costituisce un'eccezione al principio della libera circolazione delle merci, che fa parte dei principi fondamentali del mercato comune¹².

12 — Sentenza 19 marzo 1991, causa C-205/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1361, punto 9).

23. In secondo luogo, gli Stati membri che fanno valere l'art. 36 hanno l'obbligo di dimostrare che la normativa nazionale contraria all'art. 30 è necessaria allo scopo di proteggere gli interessi sociali menzionati all'art. 36¹³.

24. In terzo luogo, la normativa nazionale deve superare il controllo di proporzionalità, che la giurisprudenza comunitaria inferisce dall'ultima frase dell'art. 36, secondo cui i divieti o le restrizioni «non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri». L'esigenza della proporzionalità impone di dimostrare che non può ottenersi l'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale con una misura meno restrittiva degli scambi intracomunitari e richiede pertanto che la stessa si limiti allo stretto necessario per garantire l'interesse tutelato¹⁴.

25. Mi pare evidente, nel caso in esame, che la normativa italiana sulla produzione e commercializzazione di pane integrale non è necessaria alla tutela della salute. L'ordinanza del giudice nazionale non menziona alcun motivo per cui il pane importato dalla

13 — Sentenze 30 novembre 1983, causa 227/82, Van Bennekom (Racc. pag. 3883); 6 maggio 1986, causa 304/84, Pubblico Ministero/Müller (Racc. pag. 1511); 13 dicembre 1990, causa C-42/90, Bellon (Racc. pag. I-4863) e 4 giugno 1992, cause riunite C-13/91 e C-113/91, Debus (Racc. pag. I-3617).

14 — V., tra le altre, sentenze 14 luglio 1983, causa C-174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445); 10 dicembre 1985, causa 247/84, Motte (Racc. pag. 3887); 21 marzo 1991, causa C-369/88, Delattre (Racc. pag. I-1487) e 8 giugno 1993, causa C-373/92, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3107).

Francia possa presentare rischi per la salute. Non consta inoltre che lo Stato italiano, il quale non ha presentato osservazioni nel presente procedimento, abbia invocato in alcun momento la tutela del bene in parola per giustificare l'applicazione delle controverse disposizioni della legge n. 580.

parere motivato affinché potessero rimedio all'inadempimento e la Commissione stessa, in seguito all'emanazione della surricordata circolare ministeriale, ha deciso di non iniziare la fase contenziosa del ricorso per inadempimento e di concedere all'Italia il tempo necessario per l'attuazione della modifica legislativa appropriata.

26. Lo Stato italiano ha implicitamente riconosciuto che non occorre applicare la legge n. 580 per assicurare la tutela della salute. Infatti, nella circolare ministeriale 2 novembre 1992¹⁵, l'Italia consente l'importazione di pane e prodotti similari, fabbricati con criteri diversi da quelli prescritti dalla legge n. 580, purché legalmente prodotti e posti in vendita negli altri Stati membri e conformi, per quanto riguarda l'etichettatura, ai requisiti posti dalla normativa italiana che attua la direttiva 79/112.

27. A prescindere dalla posizione dell'Italia, non risulta neppure che sussistano motivi basati su pertinenti riflessioni scientifiche¹⁶ per giustificare le condizioni imposte dalla legge n. 580 rispetto al grado di umidità, al livello di ceneri ed al divieto di impiego della crusca nella lavorazione del pane integrale. Il governo tedesco espone, nelle sue osservazioni, i risultati di analisi scientifiche a sostegno di tale conclusione.

Tale circolare, in cui si tiene nel dovuto conto la giurisprudenza della Corte sugli artt. 30 e 36, è stata emanata dallo Stato italiano per eliminare *de facto* gli ostacoli alla libera circolazione delle merci risultanti dall'applicazione della legge n. 580, che avevano indotto la Commissione ad avviare un procedimento di ricorso per inadempimento contro l'Italia. Secondo quanto precisa la Commissione nelle sue osservazioni, il 18 marzo 1991 è stato inviato alle autorità italiane un

28. Vorrei segnalare da ultimo che la normativa italiana, pur nell'ipotesi che fosse necessaria per la tutela della sanità pubblica, non supererebbe il controllo di proporzionalità. Infatti, il legislatore italiano, in luogo di vietare e sanzionare lo smercio del pane integrale con composizione diversa rispetto a quella prevista dalla legge n. 580, avrebbe potuto prevedere un'etichettatura appropriata, idonea ad offrire ai consumatori le auspiccate informazioni in ordine alla composizione dei prodotti. Questa soluzione, pur conformandosi all'obiettivo di tutela della sanità pubblica, avrebbe dato luogo a

15 — Circolare n° 131150/R, del ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, 2 novembre 1992, «Panificazione». È consentito importare pane e prodotti similari difformi dalla L. 580/67 dagli Stati membri CEE purché etichettati ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109*.

16 — V., in proposito, sentenze 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 1227, punto 44), e Debus, citata, punto 17.

restrizioni meno gravi per la libera circolazione delle merci ¹⁷.

La quarta questione pregiudiziale

29. Con tale questione il giudice nazionale intende accertare se vada autorizzato lo smercio nel territorio italiano del pane integrale importato dalla Francia.

30. La soluzione di tale questione risulta direttamente dalle risposte date alle due precedenti. Poiché la normativa italiana costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 30 e non giustificata a norma dell'art. 36, il pane integrale legalmente prodotto e posto in vendita in Francia deve fruire della libertà di circolazione delle merci e, pertanto, può essere commercializzato in Italia.

La terza questione pregiudiziale

31. Con tale questione il giudice nazionale chiede di precisare se il giudice italiano debba o meno applicare la normativa interna che, come la legge n. 580, possa esser contraria al diritto comunitario.

32. Va ricordato in primo luogo che la Corte ha constatato l'effetto diretto dell'art. 30 a partire dalla sentenza Iannelli ¹⁸, ove ha dichiarato che il divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente è assoluto ed esplicito, e non richiede alcun ulteriore provvedimento di attuazione da parte degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie. Esso ha pertanto efficacia diretta ed attribuisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

33. In secondo luogo, va rammentata la chiara giurisprudenza dettata dalla Corte per risolvere il conflitto tra le norme interne e le norme comunitarie. Il miglior esempio di tale giurisprudenza costante è dato dalla sentenza Simmenthal ¹⁹, ove la Corte ha dichiarato che, in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, di rendere «ipso jure» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale ²⁰. Essa ha considerato inoltre che è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena

18 — Sentenza 22 marzo 1977, causa 74/76, Iannelli (Racc. pag. 557, punto 13).

19 — Sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629).

20 — Sentenza Simmenthal, citata, punto 17.

17 — V. sentenza Van der Veldt, citata, punto 19.

efficacia delle norme comunitarie²¹. Infine la Corte ha dichiarato che il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale²².

34. Conformemente alla giurisprudenza Simmenthal, le autorità giudiziarie nazionali hanno l'obbligo di disapplicare le norme nazionali contrarie all'art. 30 del Trattato, che è una disposizione direttamente applicabile. Il giudice nazionale deve decidere la controversia dinanzi ad esso pendente in conformità della disposizione comunitaria in parola, che vieta le misure di effetto equivalente, senza tener conto della norma nazionale contraria, anche se posteriore, e senza dover sollecitare la deroga della detta normativa nazionale.

35. L'obbligo di disapplicare le norme interne incompatibili con disposizioni del diritto comunitario vale, beninteso, per tutte le autorità degli Stati membri e non solo per quelle giudiziarie²³. Conseguentemente

l'USL n. 11 di Pordenone era anch'essa obbligata a non applicare la legge n. 580 al pane integrale speciale importato dalla Francia, trattandosi di una normativa nazionale contraria all'art. 30, secondo l'interpretazione data dalla Corte. Inoltre la condotta dell'USL n. 11 è ancor meno comprensibile se si tiene conto del fatto che la circolare ministeriale emanata dallo Stato italiano nel 1992 prevede espressamente la disapplicazione della legge n. 580 per quanto riguarda il pane importato in Italia da altri Stati membri, ove sia legalmente prodotto e posto in vendita conformemente a normative nazionali diverse da quelle italiane.

Si sarebbe evitata, senza dubbio, una tale situazione anomala se lo Stato italiano avesse attuato chiare modifiche al fine di eliminare l'incompatibilità della sua legislazione nazionale con il diritto comunitario. In tal senso, per giurisprudenza consolidata della Corte, l'incompatibilità di norme nazionali con le disposizioni del Trattato, anche direttamente applicabili, può essere eliminata definitivamente soltanto mediante norme interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico delle norme da modificare. Semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a volontà dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate come una valida esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, quando mantengono per gli interessati uno stato di incertezza in merito alla portata dei diritti garantiti loro dal Trattato²⁴.

21 — Loc. cit., punti 22 e 23. Tale giurisprudenza è stata confermata nella sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame e a. (Racc. pag. I-2433, punti 18 e 20).

22 — Loc. cit., punto 24. Si vedano anche le sentenze 11 luglio 1989, causa 170/88, Ford España/Estado español (Racc. pagg. 2305 e seguenti, in particolare pag. 2308); Debus, citata, punto 32, e 9 giugno 1992, cause riunite da C-228/90 a C-234/90, C-339/90 e C-353/90, Simba e a. (Racc. pag. I-3713, punto 27).

23 — Sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo (Racc. pag. 1839, punto 30).

24 — Sentenze 26 ottobre 1995, causa C-151/94, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3685, punto 18), e 24 marzo 1994, causa C-80/92, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1019, punto 20).

36. Quanto al resto, l'obbligo delle autorità giudiziarie nazionali di disapplicare le norme interne incompatibili con disposizioni del diritto comunitario è stato dichiarato con tutta chiarezza anche dalla Corte Costituzionale italiana grazie alla giurisprudenza iniziata con la sentenza *Granital*²⁵ e consolidata a partire dalla sentenza 11 luglio 1989²⁶.

Conclusione

37. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo che la Corte risolva le questioni pregiudiziali sottoposte alla Pretura di Pordenone come segue:

- «1) L'applicazione della normativa di uno Stato membro che vieta la messa in commercio di pane integrale speciale di tipo surgelato avente un grado di umidità superiore al limite di legge e una percentuale di ceneri inferiore al minimo legale e con aggiunta della crusca, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del Trattato CE.
- 2) Uno Stato membro non può far valere la tutela della sanità pubblica, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, per giustificare l'applicazione di una norma come quella controversa nella presente fattispecie.
- 3) Le autorità giudiziarie degli Stati membri hanno l'obbligo di disapplicare le norme interne contrarie al diritto comunitario e, precisamente, all'art. 30 del Trattato.
- 4) In forza degli artt. 30 e 36 del Trattato, il pane integrale speciale legalmente prodotto e posto in commercio nella Repubblica francese può essere smerciato e immesso in libera circolazione nel territorio dello Stato italiano».

25 — Sentenza n. 170, dell'8 giugno 1984, *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pag. 1098.

26 — Sentenza n. 389, dell'11 luglio 1989, *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pag. 1757. Si vedano, inoltre, le sentenze n. 1698, del 18 aprile 1991, *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, pag. 1409, e n. 285, del 16 giugno 1993, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, pag. 2026.