

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori DIANA, MICOLINI, PATRIARCA, ZECCHINO,  
EMO CAPODILISTA, ZANGARA, MORA, VERCESI, COVIELLO, MANZINI,  
PERUGINI e CARTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1988

### Norme sulla commercializzazione delle paste alimentari

ONOREVOLI SENATORI. - In virtù della legge della Repubblica italiana 4 luglio 1967, n. 580, (articoli 28-31) la pasta alimentare può essere fabbricata e commercializzata in Italia solo con prodotti derivanti dal grano duro (semola o semolato di grano duro).

Nell'ambito della stessa normativa, in via d'eccezione, viene ammessa l'utilizzazione del grano tenero nella pasta di produzione artigianale (articolo 33), che, peraltro, può essere solo pasta fresca e come tale deve essere consumata entro un lasso di tempo assai ristretto. La produzione della pasta «artigianale» è quantitativamente limitata ed è legata alle tradizioni locali, laddove la pasta secca può, al contrario, essere prodotta solo su scala industriale o semi-industriale.

Con l'entrata in vigore della legge n. 580 del 1967, la qualità della nostra pasta è notevol-

mente migliorata e, conseguentemente, ne è migliorata l'immagine anche all'estero sicchè oggi l'industria italiana della pasta alimentare e della semola occupa il primo posto nella graduatoria dei paesi produttori ed esportatori.

In forza della suddetta normativa nazionale, in Italia non può essere posta in commercio pasta fabbricata con prodotti derivati dal grano duro. Tale situazione è destinata a cambiare in conseguenza della sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 1988.

La vicenda giudiziaria ha avuto origine con l'avvio di un procedimento giudiziario contro un negoziante milanese che aveva posto in vendita pasta di produzione tedesca non di solo grano duro che portava sulla confezione, in modo ben visibile, la denominazione in lingua italiana «spaghetti».

Il pretore di Milano, ritenendo fondato il dubbio, se cioè la legge italiana n. 580 del 1967 non fosse in contrasto con gli articoli 30 e seguenti del Trattato di Roma, sospendeva il giudizio pendente dinanzi a lui, rimettendo la questione alla Suprema Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Allo stesso modo, il tribunale di Bolzano, accogliendo l'appello di un importatore che si era visto condannare ad una multa di un milione per aver commercializzato pasta di grano tenero, rimetteva alla Corte di Giustizia CEE il compito di accertare se la «legge di purezza» italiana contrastasse o meno il disposto del Trattato comunitario.

Il caso, sollevato nei termini ora menzionati, rientra nella cosiddetta giurisprudenza «Cassis de Dijon» (se un prodotto è legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro, può essere venduto in un altro Paese della Comunità, purchè abbia una corretta etichettatura).

In sostanza il Giudice comunitario doveva decidere se il divieto di produrre e commercializzare in Italia pasta che non sia prodotta con il solo grano duro, costituisse una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa *ex* articolo 30 e 34 del Trattato di Roma, nei quali è sancito il divieto per gli Stati membri di mantenere o introdurre «le restrizioni quantitative alla esportazione e qualsiasi misura d'effetto equivalente», salvo quanto previsto dall'articolo 36 in materia di protezione della salute, della pubblica sicurezza, dell'ambiente, della proprietà e del commercio, della moralità.

Per la trattazione della causa dinanzi la Corte di Giustizia CEE partecipavano in qualità di parte, lo Stato italiano per sostenere la piena legittimità degli articoli 28-31 della legge n. 580 del 1967; lo Stato francese che si costituiva per sostenere argomenti simili ai nostri, dal momento che la Francia, insieme alla Grecia, presenta una normativa sostanzialmente identica a quella italiana in materia di fabbricazione di paste alimentari.

Oltre alla partecipazione della Commissione CEE che, a norma degli articoli 155 e seguenti del Trattato di Roma, provvede istituzionalmente alla vigilanza anche in sede processuale dell'applicazione delle disposizioni del Tratta-

to, in posizione antitetica all'Italia e alla Francia, si costituiva lo Stato olandese per sostenere la sussistenza di un contrasto insanabile fra gli articoli 28-31 della legge n. 580 del 1967 con le disposizioni comunitarie.

Le ragioni dello Stato italiano venivano peraltro rafforzate dall'unitario intervento sulla questione delle tre confederazioni agricole e dell'Associazione degli industriali della pasta italiana.

Di particolare rilievo è stata l'arringa sostenuta davanti ai giudici della Corte CEE dall'avvocato Fausto Capelli che, fattosi interprete delle istanze degli organismi ora menzionati, ha rilevato che, stante la tradizione italiana, quand'anche nel nostro Paese si giungesse alla commercializzazione di pasta miscelata con grano tenero e duro, essa in ogni caso non «meriterebbe» la denominazione italiana di «pasta» o di «spaghetti». Infatti il consumatore (per lo meno quello italiano) sarebbe abituato a considerare come tale solo la pasta realizzata con il grano duro.

In tal sede si è pertanto rilevato come sia ineliminabile la necessità che la CEE provveda a disciplinare la materia riservando le denominazioni italiane suddette alla sola pasta di grano duro.

D'altra parte, è stato fatto presente come la miscelazione nella fabbricazione della pasta comporti un indiscutibile deterioramento della sua qualità: l'Italia, è stato detto, non si oppone certo al principio della libera circolazione delle merci, ma esige la sussistenza di un marchio di qualità, dal momento che lo strumento dell'etichetta non sarebbe sufficiente a garantirla.

Peraltro, è appena il caso di ricordare che tale legge italiana è stata realizzata non solo per la tutela del consumatore, ma anche in vista della necessità di salvaguardare un settore vitale per l'economia del Mezzogiorno (area nell'ambito della quale ben difficilmente sarebbero proponibili valide alternative di coltivazione).

La Commissione, dal canto suo, pur rilevando l'estrema delicatezza e gravità del problema, è sembrata attestarsi sulle tradizionali tesi «liberiste», dando importanza prevalente alla precedente giurisprudenza comunitaria in materia di nomi generici e caratteristiche dei

prodotti di largo consumo, per giungere alla conclusione che, quando le leggi nazionali vietino la produzione o la commercializzazione di un dato prodotto sprovvisto di particolari caratteri ciò integri la violazione del divieto di mantenere o introdurre «restrizioni quantitative alla importazione nonchè qualsiasi misura di effetto equivalente» (articoli 30 e 34 del Trattato di Roma).

Occorre peraltro considerare che la produzione della pasta ha una importanza fondamentale per l'Italia, dal momento che le statistiche evidenziano come il nostro Paese, da solo, produca, consumi ed esporti quasi l'ottanta per cento della pasta alimentare che viene prodotta, consumata ed esportata da tutti gli Stati aderenti alla CEE.

Ne discende naturalmente che, una modifica della legislazione italiana in materia sarebbe produttiva di rovinose conseguenze sull'economia nazionale, dato che verrebbe messo a repentaglio il buon nome e l'immagine della pasta italiana su tutti i mercati.

Il principale timore dei pastai italiani, sembrava concludere l'egregio Avvocato, deriva dall'utilizzazione di nomi, marchi di fabbrica e segni distintivi tipicamente italiani che consentirebbero di collocare sul mercato rilevanti quantitativi di pasta fabbricata anche con farina di grano tenero, inducendo in errore l'ignaro consumatore e cagionando un danno economico ai produttori.

Pertanto, partendo dal presupposto che la pasta di grano duro è decisamente di qualità superiore a quella ottenuta con la miscelazione del grano tenero, si rileva come l'unico obiettivo perseguito dall'Italia sia quello di tutelare un prodotto riconosciuto come il migliore, senza avere secondi fini irragionevoli, discriminatori o protezionistici.

Su un piano sostanzialmente favorevole alla posizione italiana si è espresso, nelle sue conclusioni, anche l'Avvocato generale della Corte di Giustizia delle Comunità economiche europee, Federico Mancini, che ha rilevato come la Commissione, in sede giudiziale, non abbia adeguatamente considerato nè la politica svolta dalla CEE a sostegno del grano duro, con particolare riguardo al rilievo economico che per l'Italia assume la produzione della pasta, peraltro in continua ascesa, dato che i

quantitativi di pasta esportati annualmente dall'Italia verso i Paesi aderenti alla Comunità sono aumentati in vent'anni di sedici volte; nè l'accordo concluso dalla CEE con gli Stati Uniti, in forza del quale, l'esportazione della pasta alimentare prodotta dagli Stati membri della CEE deve essere compensata dall'importazione in esenzione doganale, di grano duro americano.

Lo stesso Avvocato generale ha rilevato la «forzatura» con la quale il caso della pasta italiana è stato avvicinato dalla Commissione a quello della birra tedesca che ha presentato in realtà problemi profondamente diversi.

Si è inoltre considerato che le attuali disposizioni comunitarie in materia di etichettatura delle paste come degli altri prodotti alimentari non siano assolutamente soddisfacenti e che, pertanto, se la Comunità ha intenzione davvero di liberalizzare il commercio delle paste è necessaria una nuova direttiva CEE che superi la precedente n. 79/112, sull'etichettatura dei prodotti alimentari, disciplinando unicamente il settore delle paste alimentari imponendo una etichetta capace di fornire ai consumatori di tutta Europa le notizie di cui hanno bisogno.

Nonostante la sussistenza di argomentazioni così autorevoli la Corte di Giustizia della CEE con la sentenza del 14 luglio 1988, conformemente alla sua tradizionale giurisprudenza, ha preferito mantenere fermo il principio secondo cui le merci prodotte legalmente in uno Stato membro devono poter circolare liberamente in tutti gli altri Paesi della Comunità.

La Corte ha peraltro riconosciuto che la pasta di semola di grano duro è un prodotto alimentare superiore alle altre paste in commercio e che è pertanto legittimo voler dare ai consumatori, che attribuiscono qualità particolari alla pasta prodotta esclusivamente con grano duro, la possibilità di operare le proprie scelte sulla base di questo elemento.

Tale possibilità ha affermato la Corte deve essere assicurata con mezzi che non ostacolino l'importazione dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri. Un mezzo lecito, in particolare, consiste nell'obbligare gli importatori ad apporre un'etichetta che specifichi le caratteristiche del loro prodotto.

Pertanto, il legislatore italiano potrà adottare, oltre alle misure già previste dalla direttiva n. 79/112 sull'etichettatura, «un sistema di informazione del consumatore relativamente alla natura della pasta che gli viene offerta» nei negozi o indirettamente nei ristoranti. Inoltre, il Parlamento avrà il potere di riservare la specifica denominazione «pasta di grano duro» alle paste prodotte esclusivamente con questo cereale.

Più concretamente, la pasta di grano duro potrà essere protetta mediante l'imposizione obbligatoria di un marchio di qualità, come già da tempo avviene rispetto ad altri prodotti quali la lana, il lino o il cuoio. Inoltre, per le paste secche importate e composte con altri cereali, il legislatore italiano potrà legittimamente prescrivere che le relative confezioni rechino sull'etichetta dizioni del tipo «paste e spaghetti di grano tenero o di miscela di grano tenero o grano duro». Insomma, le paste straniere potranno varcare le frontiere della penisola solo se provviste di una precisa carta d'identità.

Al legislatore comunitario, invece, la Corte ha imposto l'obbligo di «cercare nell'ambito della politica agricola comune, una soluzione al problema dei produttori di grano duro» - in massima parte contadini del Mezzogiorno - per quanto riguarda la garanzia del lavoro ed il mantenimento di un equo livello dei redditi.

Peraltro la sentenza della Corte non inficia nè la legittimità nè l'efficacia in sede nazionale della legge n. 580 del 4 luglio 1967, e quindi l'obbligo per i produttori italiani di fabbricare pasta con solo grano duro resta immutato.

Diversamente da quanto statui nel caso della birra tedesca, essa ha infatti precisato che «il diritto comunitario non esige che il legislatore italiano abroghi la legge di purezza per quanto attiene i produttori di pasta stabiliti sul territorio di questo Stato». La legge di purezza italiana, in altre parole, potrebbe servire da falsariga per un intervento comunitario non più procrastinabile.

In tale ottica, si ritiene opportuna ed improcrastinabile l'introduzione di una nor-

mativa «ad hoc» che obblighi i produttori stranieri di pasta ad etichettare i loro prodotti con la chiara specificazione se trattasi di pasta di «grano duro» (prodotta esclusivamente con semola o semolato di grano duro), ovvero se ottenuta da miscela con impiego di grano tenero o di altro prodotto sostitutivo.

Il disegno di legge si compone di quattro articoli, dei quali il primo è dedicato all'obbligo di munire le confezioni di pasta destinate alla commercializzazione di etichetta. Quest'ultima - si precisa - deve essere di dimensioni e di caratteri grafici tali da essere ben visibile sull'imballaggio, senza uso di termini stranieri, indicazioni ovvero figure che possano confondere il consumatore.

Nell'articolo 2 è disposta l'elencazione degli elementi che necessariamente devono comparire nell'etichetta. Innanzitutto la definizione merceologica del prodotto e il tipo di elaborazione; il che consente di rendere noto di quale tipo di pasta si tratti e del modo con il quale essa è stata prodotta.

Nell'ambito dello stesso articolo viene inoltre disposta la presenza della lista degli ingredienti comprensiva di tutte le sostanze utilizzate per la realizzazione della pasta. Essa è necessaria per far conoscere tutti gli elementi che vengono a comporre il prodotto.

Inoltre, proprio nell'ambito della lista degli ingredienti, va chiaramente specificato se trattasi di pasta di «grano duro» (prodotta esclusivamente con semola o semolato di grano duro), ovvero se ottenuta da miscela con impiego di grano tenero o altro prodotto sostitutivo.

Vengono inoltre richieste la presenza di indicazioni tali da garantire la freschezza del prodotto, circa la sua conservazione e utilizzazione (da consumarsi prima del) ed infine notizie circa la provenienza (ragione sociale, indirizzo del produttore o del confezionatore e luogo di origine o provenienza).

Infine, con l'articolo 4, si prevede l'entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Le confezioni di pasta destinate alla commercializzazione sono provviste di etichetta.

2. L'etichetta è apposta in sede ben visibile sull'imballaggio, le indicazioni in essa contenute sono in lingua italiana, facilmente leggibili ed indelebili, non separate fra loro, ovvero coperte da indicazioni di altra natura o da figure.

## Art. 2.

1. L'etichetta contiene le seguenti indicazioni:

a) definizione merceologica del prodotto e tipo di elaborazione;

b) lista degli ingredienti, inclusi gli additivi, indicati in ordine decrescente di quantità presente riferita a peso;

c) nell'ambito della lista di cui alla precedente lettera b), va espressamente specificato, in modo chiaramente visibile, se trattasi di pasta di «grano duro» (prodotta esclusivamente con semola o semolato di grano duro), ovvero se ottenuta da miscela con impiego di grano tenero o altro prodotto sostitutivo;

d) data di fabbricazione e data di scadenza (giorno, mese, anno), quest'ultima espressa con la locuzione «da consumarsi prima del» e indicazioni inerenti la conservazione;

e) ragione sociale, indirizzo del produttore o del confezionatore e luogo di origine o provenienza.

## Art. 3.

1. Le confezioni di pasta prodotta in Italia esclusivamente con grano duro portano obbligatoriamente apposto, in sede ben visibile, un marchio di qualità.

2. Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste disciplina, con proprio decreto, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, l'istituzione e l'uso del marchio di cui al comma 1 sentite le organizzazioni di settore.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.