che rientra in questa norma il divieto, sancito da uno Stato membro, di importare o di porre in commercio aceto contenente acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino, ed in particolare aceto di mele, qualora si tratti di aceto legalmente prodotto e messo in commercio in un altro Stato membro.

Touffait Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 giugno 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 29 MAGGIO 1980

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Corte ha avuto numerose occasioni di interpretare la nozione di «misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (all'esportazione o all'importazione) contenuta negli articoli 30 e 34 del Trattato CEE. La presente controversia consentirà di arricchire questa giurisprudenza, contribuendo a specificare il significato dell'articolo 30 e il suo ambito d'applicazione.

Riassumo brevemente i fatti.

I signori Herbert Gilli e Paul Andres, commercianti (rispettivamente all'ingrosso e al dettaglio) di prodotti alimentari in provincia di Bolzano, sono stati imputati della contravvenzione di cui agli articoli 51 e 94 del decreto del presidente della Repubblica italiana 12 febbraio 1965, n. 162, il primo per avere posto in circolazione e detenuto per la vendita un certo quantitativo di aceto di mele ed il secondo in quanto aveva egualmente detenuto per la vendita lo stesso prodotto. Si è aperto quindi un procedimento penale davanti al pretore di Bolzano, e nell'ambito di esso il pretore — con ordinanza del 26 ottobre 1979 — ha chiesto a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sul seguente quesito:

«Se la dizione "restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente", contenuta nell'articolo 30 del Trattato istitutivo della CEE, è da intendersi nel senso che il divieto, di cui all'articolo 51 DPR 12/2/1965 n. 162, di porre in commercio prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino è da considerarsi restrizione quantitativa all'importazione o misura di effetto equivalente».

Per la corretta comprensione di tale quesito, conviene precisare che il citato articolo 51 DPR 162 del 1965 (nel testo modificato con le leggi 6 aprile 1966, n. 207, articolo 3, e 9 ottobre 1970, n. 739, articolo 18), dispone quanto segue: «È vietato trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque utilizzare per uso alimentare diretto o indiretto alcole etilico sintetico, nonché prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino e prodotti derivati dalla fermentazione acetica del vino che non possono essere qualificati "aceto" in base al precedente articolo 41». Quest'ultima norma (nel testo modificato dall'articolo 14 della legge 9 ottobre 1970, n. 739) prescrive che «Il nome di "aceto" o "aceto di vino" è riservato al prodotto ottenuto dalla fermentazione acetica dei vini», il quale presenti una certa acidità e un certo quantitativo di alcole. Infine, l'articolo 94 del medesimo decreto 162 del 1965 punisce con la multa da lire due milioni a lire venti milioni — e, nei casi più gravi nonché in quelli di recidiva, anche con la reclusione fino a tre anni — chiunque violi le prescrizioni dell'articolo 51.

Ritenendo che il divieto imposto da questo articolo sia incompatibile con la normativa comunitaria, la Commissione ha aperto nei confronti del governo italiano, con lettera del 14 dicembre 1978, un procedimento basato sull'articolo 169 del Trattato CEE, e il 28 novembre 1978 ha emesso il suo parere motivato; ma non ha ancora adito la Corte. Dal canto suo il pretore di Bolzano, avendo chiesto che il medesimo divieto sia valutato alla luce dell'articolo 30 del Trattato CEE, ha prospettato sotto forma di domanda pregiudiziale una questione che rientra piuttosto nel quadro del citato articolo 169. È ben noto infatti che la procedura regolata dall'articolo 177 del Trattato CEE ha per suo oggetto non di stabilire la legittimità di determinate norme statali rispetto al diritto comunitario, bensì di chiarire il significato e la portata di norme comunitarie.

Ciò nonostante, nella misura in cui si può riconoscere l'esistenza di un problema interpretativo di carattere generale, la Corte non ha mai rifiutato di pronunciarsi su quesiti del genere di quello formulato nel presente caso. Perciò credo che il tema controverso debba essere affrontato, malgrado l'impropria formulazione del quesito, precisando il contenuto di esso nei seguenti termini: un divieto statale di trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque impiegare per uso alimentare un aceto non derivante dalla fermentazione acetica del vino rientra o no nella categoria delle restrizioni quantitative all'importazione o delle misure di effetto equivalente, contemplate dall'articolo 30 del Trattato CEE?

2. Sono dell'opinione che una norma interna, la quale abbia il contenuto che ho indicato, costituisce un ostacolo asso-

luto per gli scambi intracomunitari del prodotto in questione. In effetti, l'impossibilità di trasportare, e comunque di utilizzare per uso alimentare, determinati tipi di aceto, impedisce in modo totale la loro importazione da altri Stati membri.

Non c'è dubbio che una normativa di questo tipo sia incompatibile con il divieto sancito dall'articolo 30 del Trattato di Roma. È noto che l'espressione «misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative» include, secondo la consolidata giurisprudenza della nostra Corte, «qualunque normativa commerciale degli Stati membri atta ad ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, il commercio intracomunitario» (cfr. le sentenze 15 dicembre 1976 nella causa 41/76, Donckerwolcke, in Raccolta 1976, p. 1921 e 13 marzo 1979 nella causa 119/78, Distilleries Peureux, in Raccolta 1979, p. 975, punto 22 della motivazione). Ne segue che un ostacolo al commercio, attuale anche se indiretto, come quello costituito da normative statali del genere accennato, viola sicuramente il divieto di cui all'articolo 30.

Il fatto che la norma interna restrittiva assoggetti al medesimo trattamento i prodotti di importazione e quelli nazionali (come avviene nel caso da cui la presente controversia ha origine) non cancella certo questa violazione. Il profilo della normativa interna rilevante agli effetti dell'articolo 30 sta infatti in ciò, che essa costituisce una barriera assoluta all'importazione di un determinato prodotto da altri paesi membri: questo dato è sufficiente per ritenere che si sia violata la regola della libera circolazione delle merci, anche se la medesima normativa impedisce lo smercio del prodotto in questione indipendentemente dal paese in cui esso sia stato fabbricato.

3. È vero che gli Stati membri, malgrado i divieti di cui agli articoli 30 e 34 del Trattato CEE, non sono interamente privi della facoltà di emanare, in presenza di determinati presupposti, disposizioni le quali frappongano un ostacolo, diretto o indiretto, al commercio intracomunitario. La sentenza 20 febbraio 1979 nella causa 120/78, Rewe c/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Raccolta 1979, p. 649) ha affermato in proposito che gli Stati membri conservano il potere di introdurre quelle restrizioni le quali siano «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». Come ho osservato nelle mie conclusioni pronunciate il 27 settembre scorso nella causa 15/79, Groenveld c/ Produktschap voor Vee en Vlees, questa elencazione (peraltro meramente esemplificativa, come lascia intendere l'espressione «in particolare» che la precede) si aggancia solo in parte all'articolo 36 del Trattato, riconoscendo più largamente la legittimità di norme nazionali in deroga ai divieti comunitari, a condizione che tali norme «perseguano uno scopo di interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità» (punto 14 della sentenza 20 febbraio 1979, su citata).

Non ritengo però che una normativa del tipo di quella italiana che ha dato luogo al giudizio di merito possa considerarsi

giustificata alla luce dei criteri menzionati nella sentenza Rewe del 20 febbraio 1979.

In primo luogo, infatti, il divieto di porre in commercio e utilizzare per l'alimentazione umana ogni tipo di aceto che non sia prodotto per fermentazione acetica del vino non può considerarsi giustificato dall'esigenza di proteggere la salute pubblica. In particolare, l'aceto di mele non è dannoso alla salute: ciò risulta anche dall'analisi compiuta nel procedimento penale pendente innanzi al giudice italiano. Lo stesso governo italiano, nelle osservazioni presentate l'8 novembre 1979 alla Commissione (dopo che questa aveva iniziato, come ho detto, la procedura ex articolo 169 del Trattato) non ha neppure adombrato la tesi che la normativa italiana fosse necessaria per proteggere la salute pubblica.

In secondo luogo, le misure restrittive di cui trattasi non possono neppure dirsi giustificate come mezzi di tutela della lealtà dei rapporti commerciali e della posizione dei consumatori. Questi ultimi possono ben essere tutelati mediante regole sulla etichettatura, che impongano di indicare con chiarezza di quali sostanze certi prodotti alimentari sono composti, e ciò senza compromettere la libera circolazione dei beni. Una soluzione di questo tipo è stata ipotizzata proprio nella citata sentenza Rewe del 20 marzo 1979: in quel caso si trattava di stabilire se la normativa comunitaria lasciasse uno Stato membro libero di fissare ad un livello superiore rispetto allo standard comunitario il contenuto minimo di alcole di bevande commercializzate sul suo territorio, e la Corte ritenne che non si potesse «considerare la fissazione imperativa del contenuto minimo di alcole come una garanzia sostanziale della lealtà dei negozi commerciali, dal momento che era facile garantire l'adeguata informazione dell'acquirente, rendendo obbligatoria l'indicazione della provenienza e della gradazione alcolica sull'imballo dei prodotti». Applicando criteri analoghi al caso di specie, ritengo che il consumatore è congruamente protetto quando viene indicato sul contenitore dell'aceto, in modo evidente e nella lingua del paese ove avviene lo smercio, che il prodotto non proviene dalla fermentazione acetica del vino. Ogni Stato membro ha evidentemente il potere di imporre ai commercianti questa cautela.

Il governo italiano, nelle osservazioni presentate nel corso della procedura ex articolo 169, sostiene che i divieti esistenti nella sua legislazione sarebbero indispensabili per prevenire e reprimere efficacemente le frodi, in materia di preparazione e vendita di aceto. Dubito che una simile tesi (non accompagnata, peraltro, da alcun elemento di prova) possa essere accolta. Basterà tener presente che in altri paesi (ad esempio, nella Repubblica federale) l'aceto non di vino è largamente commercializzato, senza che ciò faccia sorgere problemi insuperabili in materia di accertamento di frodi. In ogni caso, poi, mi sembrerebbe difficile dimostrare che l'esistenza (eventuale) di difficoltà tecniche nell'analisi delle caratteristiche organolettiche del prodotto possa costituire motivo sufficiente per sacrificare il principio della libera circolazione delle merci.

Sempre nelle osservazioni che già ho richiamato, il governo italiano sostiene che le norme restrittive sarebbero necessarie al fine di «garantire uno sbocco per no-

tevoli quantitativi di vino che altrimenti rifluirebbero sul mercato creando problemi gravi per il suo equilibrio, con connessi interventi a carico del FEAOG». Ma, come già osservai nelle mie conclusioni nella causa 15/79 (già citata), «non credo che la protezione della produzione nazionale rientri nel numero di quegli interessi di indole generale, la cui tutela può, secondo la giurisprudenza di questa Corte, giustificare una deroga alla libera circolazione intracomunitaria delle merci».

Quanto infine agli scopi fiscali che potrebbero giustificare misure derogatorie al principio della libertà degli scambi, è appena necessario dire che essi non hanno nulla a che fare con il tema della esclusione dal commercio di certi tipi di aceto.

4. In conclusione, quindi, ritengo che il quesito formulato dal pretore di Bolzano con ordinanza del 26 ottobre 1979 meriti la seguente risposta:

«Rientra nella nozione di "misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative", di cui all'articolo 30 del Trattato CEE, il divieto di trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque impiegare per uso alimentare qualsiasi aceto non derivante dalla fermentazione acetica del vino».