Nella causa 152/78,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. René-Christian Béraud, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata, per la fase scritta del procedimento, dal sig. Guy Ladreit de Lacharrière, direttore, e, per la fase orale, dal sig. Noël Museux, direttore aggiunto della direzione degli affari giuridici del Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia,

convenuta,

causa avente ad oggetto di far dichiarare che, nel disciplinare in modo discriminatorio la pubblicità delle bevande alcoliche, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

Il Codice francese delle mescite e dei provvedimenti contro l'alcolismo (decreto 8 febbraio 1955; ordinanza n. 59-107 del 7 gennaio 1959), al titolo I, art. L 1°, suddivide le bevande, quanto alla disciplina della fabbricazione, della messa in vendita e del consumo, in 5 gruppi.

Il primo gruppo comprende le bevande «non alcoliche» (bevande senza alcool): acque minerali o gasate, succhi di frutta o di verdure non fermentati o non contenenti, in seguito ad un inizio di fermentazione, tracce di alcool superiori ad un grado, limonate, sciroppi, infusi, latte, caffè, tè, cioccolata, ecc.

Gli altri 4 gruppi comprendono le bevande «alcoliche», suddivise nel modo seguente:

— gruppo 2 (ordinanza n. 60-1253 del 29 novembre 1960): bevande fermentate non distillate, cioè: vino, birra, sidro di mele e di pere, idromele, cui si aggiungono i vini dolci naturali fruenti del regime fiscale dei vini, come le «crèmes de cassis» e i succhi di frutta o di verdure fermentati contenenti da 1 a 3 gradi di alcool;

— gruppo 3: vini dolci naturali diversi da quelli appartenenti al gruppo 2, vini liquorosi, aperitivi a base di vino e liquori di fragole, lamponi, ribes nero o ciliege, con tenore di alcool puro non superiore ai 18 gradi;

— gruppo 4 (legge 27 giugno 1957): rum, «tafia», alcolici derivanti dalla distillazione di vino, sidro di mele e di pere, o frutta, senza aggiunta di essenze, nonché i liquori edulcorati con zucchero, glucosio o miele in ragione della misura minima di 400 g per litro per i liquori all'anice e di 200 g per litro per gli altri liquori, non contenenti più di ½ grammo di essenza per litro;

— gruppo 5: tutte le rimanenti bevande alcoliche.

Al capitolo II, il Codice delle mescite e dei provvedimenti contro l'alcolismo disciplina la pubblicità delle bevande e contiene, in particolare, nella sezione 2, riguardante le bevande alcoliche, le seguenti disposizioni:

Art. L 17, 1° comma (ordinanza n. 59-107 del 7 gennaio 1959):

È vietato effettuare pubblicità, in qualsiasi forma, per bevande di cui sono proibite la fabbricazione e la vendita, nonché di bevande del quinto gruppo.

Art. L 18 (ordinanza n. 60-1253 del 29 novembre 1960):

Fatte salve le disposizioni di cui al 2° comma dell'art. L 17, la pubblicità relativa a bevande del terzo gruppo (ordinanza n. 59-107 del 7 gennaio 1959) la cui fabbricazione e vendita non sono vietate, è libera quando indica esclusivamente la denominazione e la composizione del prodotto, il nome e l'indirizzo del fabbricante, degli agenti e dei depositari.

L'imballaggio può essere riprodotto soltanto se riporta esclusivamente la denominazione e la composizione del prodotto, il nome e l'indirizzo del fabbricante, degli agenti e dei depositari.

È vietata la pubblicità comportante, in qualsiasi forma, indicazioni diverse da quelle previste al 1° comma del presente articolo.

Questa normativa, per quanto riguarda le bevande alcoliche, non apporta alcuna restrizione specifica alla pubblicità di bevande del secondo e quarto gruppo; la pubblicità è invece limitata per le bevande del terzo gruppo e vietata per le bevande del quinto gruppo.

Nella raccomandazione del 22 dicembre 1969, n. 70/125, concernente il riordinamento del monopolio nazionale a carattere commerciale degli alcoli (GU 1970, L 31, pag. 17), la Commissione faceva notare alla Repubblica francese che la normativa nazionale in materia di pubblicità degli alcolici sfavoriva determinate acquaviti e bevande considerate come tradizionalmente originarie degli altri Stati membri e la invitava ad eliminare l'asserita discriminazione.

Con lettera del 16 giugno 1970, il Governo francese faceva presenti alla Commissione, per giustificare la normativa litigiosa, da un lato ragioni di salute pubblica, dall'altro, il fatto che la distinzione operata secondo i diversi gruppi di prodotti non si fondava sull'origine degli stessi.

Con lettere del 18 settembre e del 4 novembre 1975, la Commissione chiedeva al Governo francese di pronunziarsi sulla compatibilità della normativa contestata con gli artt. 30 e segg. del Trattato CEE. La Commissione, da parte sua, ritiene che gli artt. L 17 e L 18 del Codice delle mescite e dei provvedimenti contro l'alcolismo possano ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, l'importazione in Francia di alcolici da altri Stati membri e contravvengano quindi, se non giustificati ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE, al divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative di cui all'art. 30 del Trattato.

Nella risposta del 23 gennaio 1976, la rappresentanza permanente francese presso le Comunità faceva riferimento agli argomenti svolti nella lettera del 16 giugno 1970 e contestava l'incompatibilità della normativa litigiosa con l'art. 30.

Con lettera del 4 giugno 1976, la Commissione, a norma dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE, chiedeva alla Repubblica francese di presentarle le sue osservazioni sulla violazione del Trattato ad essa addebitata. La Commissione sosteneva che la normativa litigiosa, pur senza operare una distinzione formale a seconda dell'origine dei prodotti, riservava un trattamento più rigoroso a determinate bevande, nella maggior parte originarie degli altri Stati membri, senza che la diversità di trattamento apparisse giustificata da ragioni oggettive.

Il 9 luglio 1976, con lettera della sua rappresentanza permanente, il Governo francese contestava l'asserzione che la normativa sulla pubblicità delle bevande alcoliche tendesse a favorire i prodotti tipicamente francesi, sostenendo che detta normativa ha lo scopo di tutelare la salute umana dagli abusi dell'alcolismo, non opera alcuna distinzione a seconda dell'origine dei prodotti ed è quindi priva di qualsiasi intenzione discriminatoria nei confronti dei prodotti degli altri Stati membri.

Il 25 gennaio 1978 la Commissione emetteva nei confronti del Governo francese il parere motivato di cui all'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE.

Con lettera della sua rappresentanza permanente in data 29 marzo 1978 il Governo francese faceva sapere alla Commissione che considerava con particolare attenzione le richieste della stessa ed avrebbe al più presto ripreso contatto con essa per comunicarle le proprie intenzioni.

II — La fase scritta del procedimento

Non avendo ricevuto più alcuna comunicazione da parte del Governo francese la Commissione, con istanza depositata il 6 luglio 1978, ha adito la Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, per inadempimento della Repubblica francese, nel settore della pubblicità delle bevande alcoliche, dagli obblighi ad essa imposti dall'art. 30 del Trattato CEE.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che piaccia alla Corte:

— dichiarare che il Governo francese, nel disciplinare la pubblicità delle bevande alcoliche in modo discriminatorio e mantenendo in tal modo ostacoli agli scambi intracomunitari, è venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CEE;

— condannare la Repubblica francese alle spese.

Il *Governo della Repubblica francese* conclude che piaccia alla Corte:

— respingere l'istanza della Commissione;

— condannare la ricorrente alle spese.

IV — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento

La *Commissione* non contesta che gli Stati membri, in mancanza di una disciplina comunitaria, conservino la possibilità di adottare normative in materia di commercio per perseguire una finalità situata nell'ambito delle facoltà ad essi lasciate dal Trattato. Normative del genere tuttavia, che si applicano indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati dagli altri Stati membri, non possono rendere le importazioni impossibili, oppure più difficili o più onerose dello smercio della produzione nazionale, se ciò non è necessario per conseguire lo scopo legittimamente perseguito, e comunque a condizione che detto scopo non possa essere raggiunto con altri mezzi di minor ostacolo agli scambi. Più

in particolare, gli Stati membri restano competenti a tutelare la salute pubblica mediante provvedimenti volti alla lotta contro l'alcolismo e norme sulla pubblicità delle bevande alcoliche in funzione della nocività delle stesse rientrano fra i mezzi a disposizione del Governo francese per il conseguimento delle finalità legittime. Ai sensi dell'art. 36 del Trattato tuttavia, tali provvedimenti «non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra gli Stati membri».

Ora, la normativa francese di cui è causa, pur presentandosi formalmente come applicabile indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, tratta in modo diverso prodotti simili, senza che le considerazioni avanzate possano giustificare il trattamento differenziato.

a) La classificazione delle bevande in diversi gruppi è fatta in funzione, da un lato, della quantità di alcool puro in esse contenuto e, dall'altro, delle abitudini dei consumatori. Il primo criterio di classificazione non presta il fianco a critiche, ma così non è per il secondo. Comunque stiano le cose, l'applicazione di tali criteri ai diversi prodotti interessati dà luogo a discriminazioni arbitrarie e ad una protezione dissimulata ai sensi dell'art. 36, seconda frase, poiché, nel commercio fra Stati membri, bevande di nocività comparabile o persino minore sono trattate in modo più rigoroso.

b) Così, i liquori di più di 18 gradi, edulcorati con zucchero, glucosio o miele, quali il Cointreau, il Grand Marnier, la Grande Chartreuse, prodotti nazionali, appartengono al quarto gruppo, per il quale non è prevista alcuna particolare restrizione alla pubblicità, mentre i liquori di fragole, lamponi, ribes nero e ciliege, il cui tenore alcolico non può superare i 18 gradi, sono collocati nel terzo gruppo, per il quale la pubblicità è soggetta a determinate restrizioni. Le due categorie di liquori contengono zucchero in quantità equivalenti e soddisfano le stesse abitudini di consumo, cionondimeno i liquori di meno di 18 gradi sono trattati più severamente dei liquori di più di 18 gradi, senza apparente giustificazione.

La normativa francese opera una distinzione fra, da un lato, i vini dolci naturali, quali i «banyuls» e i «muscats», prodotti nazionali appartenenti al secondo gruppo per i quali non è prevista alcuna restrizione alla pubblicità e, dall'altro, gli aperitivi a base di vino, quali il «Birrh», il «Martini», il «Cinzano», il «Campari», l'«Ambassadeur», appartenenti al terzo gruppo, per cui la pubblicità è limitata. Ora, anche queste due categorie di bevande hanno tenore di alcool e di zucchero equivalente e soddisfano le stesse abitudini di consumo.

La normativa francese colloca i vini liquorosi, quali il porto, il malaga, lo xeres e il madera, nel terzo gruppo, mentre gli aperitivi «amari», quali l'«avéze» e la «suze», prodotti nazionali, sono classificati nel quarto gruppo. Le due categorie di bevande hanno però tenore di alcool e di zucchero equivalente e rispondono alle stesse abitudini di consumo.

Gli alcolici di tuberi, quali l'aquavit e il ginepro, e quelli di cereali, come il whisky, il gin ed il korn, appartengono al quinto gruppo, soggetto al divieto totale di pubblicità, mentre il rum e gli alcolici derivanti dalla distillazione di vini, quali

il calvados, il cognac e l'armagnac, prodotti nazionali. sono compresi nel quarto gruppo, esente da particolari restrizioni alla pubblicità. Le due categorie di bevande hanno però tenore di alcool e di zucchero equivalente e sono generalmente consumate, in Francia, entrambe al termine dei pasti.

c) In questo contesto è opportuno osservare in particolare che la produzione dei liquori di frutta essenzialmente da parte di società francesi si può spiegare per il fatto che detti prodotti, data la loro classificazione, sono oggetto di restrizioni alla pubblicità il cui risultato è proprio la mancata penetrazione sul mercato francese di prodotti simili, originari o di provenienza degli altri Stati membri. I prodotti nazionali per contro, pur essendo oggetto delle stesse restrizioni alla pubblicità, sono ben conosciuti dai consumatori, essendo il più delle volte commercializzati da fabbricanti il cui nome è conosciuto grazie alla pubblicità che essi possono fare per altri prodotti classificati nella seconda e nella quarta categoria, cosa che raramente avviene per i produttori degli altri Stati membri.

Si deve del resto rilevare che la produzione in Francia di ginepro e, ancor più, di whisky non è assolutamente paragonabile a quella dei prodotti nazionali, che la normativa contestata ha, se non lo scopo, almeno il risultato di favorire.

Il fatto che gli aperitivi all'anice siano classificati nella quinta categoria è dovuto alla presenza di un elemento costitutivo, l'anetolo, considerato dal Governo francese particolarmente nocivo.

La classificazione in detta categoria di prodotti principalmente importati, quale il whisky, che non contengono tale componente, dà luogo ad una discriminazione evidente rispetto ai prodotti nazionali che ne contengono.

Si deve anche tener conto della pubblicità indiretta a favore degli aperitivi all'anice, costituente un'ulteriore causa di discriminazione in danno delle acquaviti di cereali, classificate nella quinta categoria.

d) A proposito, in specie, del rum e degli alcolici dèrivanti dalla distillazione di vini, non si può accettare l'affermazione secondo cui la classificazione di questi prodotti è giustificata dalle abitudini diverse dei consumatori. È certo scientificamente provato che gli alcolici presi a digiuno sono più nocivi per la salute degli alcolici presi dopo un pasto. Il rum tuttavia è generalmente consumato a digiuno, sia puro, sia in cocktail; il cognac e l'armagnac sono spesso presi a digiuno ed è in atto uno sforzo pubblicitario per farli bere come aperitivi, così come il whisky; in alcune regioni della Francia è abitudine corrente il consumo di acquaviti di frutta o di canna come aperitivi; i liquori di più di 18 gradi sono spesso bevuti a digiuno; i consumatori hanno l'abitudine di diluire con acqua, attenuandone così notevolmente la nocività, molte bevande prese come aperitivo, per esempio il whisky; il whisky di solo malto, come il Glenfiddich, si beve soltanto dopo i pasti.

e) Agli argomenti di ordine scientifico avanzati dal Governo francese, riguardanti una certa gerarchia nella nocività dei prodotti in questione, si può opporre che, in determinati Stati membri, il momento dell'ingestione dell'alcool, nonché la presenza di zucchero, non hanno tanta

importanza quanto la quantità di alcool ingerita.

Non si tratta di contestare la doppia distinzione fra, da una parte, le bevande alcoliche prese a digiugno e quelle prese durante ed al termine dei pasti, e, dall'altra, le bevande alcoliche non zuccherate e le bevande alcoliche zuccherate, essendo, beninteso, le bevande alcoliche zuccherate ingerite a digiuno le più nocive; contestabili sono però le conclusioni che il Governo francese ritiene poterne trarre per la classificazione delle diverse bevande alcoliche nelle cinque categorie previste dalla normativa in discussione.

Una classificazione del genere in effetti assimila arbitrariamente la nozione di aperitivi a quella di bevande consumate a digiuno. È però difficile, per esempio, considerare che una bevanda quale il whisky sia consumata a digiuno, quando, anche prima dei pasti, essa è in effetti presa diluita in ¾ d'acqua e con alimenti tradizionalmente usati per accompagnare gli aperitivi; abitualmente essa è inoltre immediatamente seguita da un pasto e pertanto incorporata allo stesso bolo alimentare delle bevande ingerite nel corso o al termine dei pasti. Diluito nella proporzione di 1:3, il tasso d'alcolemia del whisky si riduce della metà ed è quindi dello stesso ordine di quello del vino.

In realtà la distinzione fra aperitivi e digestivi è fondata solo riguardo alle bevande alcoliche prese a digiuno e non seguite da un pasto: nessuna bevanda alcolica soddisfa però un criterio del genere o, più esattamente, tutte più o meno possono essere consumate in simili condizioni. Un criterio del genere si mostra quindi, quale fondamento della normativa contestata, inappropriato.

In ogni caso, i criteri di nocività delle bevande a seconda delle abitudini dei consumatori non possono fornire garanzie sufficienti di obiettività, tenuto conto del fatto che le abitudini dei consumatori variano da una regione all'altra e possono evolvere nel tempo, per l'influenza di fattori esterni, fra i quali proprio la pubblicità. Per la classificazione nei diversi gruppi dovrebbero essere usati soltanto criteri oggettivi, quali il tenore di alcool ed il contenuto di zucchero e di essenze.

f) Il fatto che la Francia sia, per abitante, il primo consumatore di alcool al mondo può essere dovuto fra l'altro all' inefficacia evidente della sua normativa sulla pubblicità delle bevande alcoliche: le bevande la cui pubblicità è totalmente libera, prodotti nazionali nella parte preponderante, hanno costituito in Francia nel 1975 più del 90 % del totale del consumo di alcolici; per contro le bevande di cui è vietata la pubblicità, fra le quali gli alcolici di cereali, come il whisky, quasi totalmente importate, hanno rappresentato soltanto l'8 % del consumo nazionale.

La normativa incriminata pertanto si dimostra non solo inadeguata rispetto persino ai criteri di nocività che ne costituiscono il fondamento, ma ha per di più effetti sugli scambi sproporzionati al suo livello di efficacia per il conseguimento dell'obiettivo voluto, cioè la lotta contro

l'alcolismo. Essa costituisce quindi una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, contraria all'art. 30 del Trattato CEE.

g) Le distinzioni operate dalla normativa francese, che non sono giustificate dal grado di nocività delle bevande interessate, possono per di più privilegiare determinate correnti di scambi, in danno di altre, favorendo nel contempo prodotti tipicamente francesi. Al riguardo rilevano soltanto gli effetti della normativa di cui è causa: non si tratta di fare un processo alle intenzioni.

h) La progressione molto considerevole delle importazioni in Francia di determinati prodotti provenienti da altri Stati membri non è tale da modificare la valutazione della Commissione. Secondo la giurisprudenza della Corte, per l'applicazione tanto dell'art. 30 quanto dell'art. 12, si deve prendere in considerazione il potenziale effetto restrittivo sugli scambi e non l'effetto reale. Non si può del resto escludere che, in mancanza di una normativa quale quella oggetto della presente causa, le importazioni sarebbero state ancora più rilevanti. Per effetto equivalente si deve intendere quello che, in mancanza della misura contestata, sarebbe risultato da importazioni, nell'ipotesi in cui le importazioni fossero state fatte.

i) In effetti, per quanto possa apparire seducente, in astratto, l'approccio proprio della normativa criticata, detto approccio, riferendosi alle abitudini nazionali, d'altronde spesso contraddittorie, che favoriscono necessariamente il consumo di prodotti nazionali, si traduce, in realtà, in una serie di trattamenti differenziati fra prodotti nazionali e prodotti importati, trattamenti non oggettivamente giustificati e costituenti quindi altrettante discriminazioni arbitrarie ai sensi dell'art. 36, 2ª frase, del Trattato CEE.

Il *Governo della Repubblica francese* insiste sul fatto che la legislazione nazionale contestata dalla Commissione costituisce un insieme coerente, elaborato senza alcuna intenzione discriminatoria nei confronti dei prodotti stranieri e la cui finalità, in materia di pubblicità, è quella di tutelare la salute pubblica e di lottare contro l'alcolismo in Francia. Il flagello dell'alcolismo è particolarmente preoccupante in Francia, primo paese al mondo consumatore di alcool per abitante; le conseguenze di tale situazione giustificano i provvedimenti presi dal legislatore francese per limitare il consumo di alcool.

La possibilità per uno Stato membro di dotarsi di una legislazione restrittiva della pubblicità allo scopo di contenere l'estensione dell'alcolismo è incontestabile: detta possibilità è garantita dalla prima frase dell'art. 36 del Trattato CEE. Si tratta nella fattispecie di vedere se la legislazione francese sia stata concepita in modo discriminatorio, come sostiene la Commissione, così da penalizzare i prodotti stranieri nei confronti di quelli nazionali e se, di conseguenza, essa sia contraria alla 2ª frase dell'art. 36. Ora, ciò si può escludere: i prodotti stranieri non sono trattati più severamente dei prodotti nazionali e gli alcolici sono ef-

fettivamente classificati secondo il rischio che rappresentano riguardo all'alcolismo.

a) Dalla classificazione delle bevande in cinque categorie non consegue un trattamento più rigoroso dei prodotti esteri.

Le due categorie di bevande alcoliche la cui pubblicità è limitata, cioè la terza e la quinta, comprendono altrettanti, se non più, prodotti francesi, quanti prodotti stranieri.

Il terzo gruppo comprende invero aperitivi a base di vino, quali il «Byrrh», l'«Ambassadeur», il «Cinzano», il «Martini», ma è opportuno sottolineare che tutte queste bevande sono prodotte in Francia. Del resto, i liquori di frutta venduti sul mercato francese sono prodotti principalmente da società francesi.

Per quanto riguarda gli alcolici del quinto gruppo, di cui è vietata la pubblicità, non si debbono trascurare due fatti. Il primo è che, se si tiene conto del ginepro, più della metà degli alcolici di ginepro, quali il gin, consumati in Francia, sono prodotti in Francia, e c'è poi una produzione nazionale, certamente limitata, ma effettiva, di whisky; il secondo, ancor più importante, è che il quinto gruppo riguarda in realtà principalmente tutti gli aperitivi all'anice, il cui consumo in Francia è incomparabilmente più importante di quello del whisky o del gin. Tutte le società che producono gli anici sono però francesi.

I due esempi riportati dimostrano la superficialità degli addebiti formulati dalla Commissione, quando essa afferma che la legislazione francese è stata concepita per proteggere gli alcolici francesi nei confronti di quelli stranieri.

b) La sussistenza di per sé di una classificazione delle diverse bevande alcoliche non è in discussione nella presente causa: la divergenza fra la Commissione e la Repubblica francese deriva dal contenuto della nozione di nocività, unico criterio corrispondente ad una finalità di salute pubblica che possa giustificare la ripartizione delle bevande nelle diverse categorie.

La Commissione intende limitare la sua valutazione della nocività al solo criterio della gradazione alcolica, mitigato dal tenore di zucchero e di essenze: la nocività va però valutata in funzione del contesto nazionale ed in modo più ampio di quanto non faccia la Commissione.

Il titolo alcolometrico di una bevanda è certamente un criterio importante per valutarne la nocività; tuttavia, nel contesto di una data società, non è possibile, per valutare la nocività di un prodotto, limitarsi puramente e semplicemente al tenore di alcool: bisogna anche tener conto dell'insieme dei modi di consumo, anch'esso responsabile degli effetti della bevanda sull'organismo.

Il gusto, di per sé solo, può essere elemento determinante la quantità ed i modi di consumo di una bevanda alcolica, per non parlare poi delle abitudini regionali o sociali di consumo. Il gusto risulta però dai componenti volatili diversi dall'alcool che, combinati fra loro, producono il «flavour» del distillato, cioè le caratteristiche organolettiche in cui si riuniscono sapore, aroma ed odore del liquido consumato. La composizione chimica dei prodotti è diversa e le caratteristiche menzionate inducono diversi comportamenti di consumo; sembra quindi

per lo meno discutibile voler assimilare il cognac al whisky per il fatto che le due bevande hanno la stessa gradazione alcolica.

Gli «elementi non alcolici» spiegano la diversa solubilità delle bevande nell'acqua, nonché i modi di consumo delle stesse.

L'insieme dei fattori citati concorre a determinare nel consumatore un comportamento specifico per ogni bevanda e non è possibile ignorarli.

I modi di consumo determinano anzitutto il momento temporale di ingestione delle bevande considerate: gli esperti scientifici sono unanimi nel riconoscere che l'ora e le circostanze dell'ingestione di sostanze alcoliche sono determinanti per gli effetti dell'alcool sull'organismo. È così scientificamente provato che gli alcolici consumati a digiuno sono particolarmente nocivi, specialmente quando si tratta di alcolici forti non diluiti, quali il whisky e le acquaviti di cereali con ghiaccio. Ciò giustifica la severità del legislatore francese nei riguardi delle bevande dette «aperitivi», quindi consumate a digiuno, rispetto alle bevande «digestive», consumate alla fine dei pasti ed il cui tenore di elementi diversi dall'alcool ne rende fisicamente impossibile l'ingestione in grande quantità.

La distinzione fra aperitivi e digestivi corrisponde al consumo di alcolici in Francia: anziché sui digestivi, il consumo tende a concentrarsi essenzialmente sugli aperitivi, fra i quali si devono distinguere gli aperitivi zuccherati, ottenuti da vini cotti o naturalmente dolci (con tasso di zucchero fra il 35 ed il 45 %) e quelli a base di alcool, consumati puri o con acqua (con tasso di zucchero compreso fra lo 0 ed il 5 % ed alta gradazione: da 25 a 45 gradi). Questa constatazione giustifica il fatto che la legislazione francese da un lato disciplini la pubblicità degli aperitivi a base di vino (terzo gruppo) e dall'altro vieti la pubblicità degli aperitivi a base di alcolici del quinto gruppo (anici, whisky e acquaviti di cereali).

c) Così presentata, la legislazione francese costituisce un insieme coerente. Poiché soddisfano abitudini di consumo diverse, le bevande del terzo e del quarto gruppo hanno, riguardo alla salute pubblica, effetti diversi e sono quindi logicamente classificate in categorie diverse.

d) Per quanto riguarda i casi specifici del rum e del cognac, nelle affermazioni della Commissione si riscontrano gravi errori di fatto. È statisticamente accertato che il rum è in gran parte usato quale ingrediente nella preparazione di cibi e che il consumo puro, a digiuno, ne è modesto. Parimenti, più del 90 % del cognac e dell'armagnac non è preso a digiuno, ma usato a scopi digestivi o di cucina; malgrado la campagna pubblicitaria a cui si riferisce la Commissione, il consumo di cognac come aperitivo è rimasto insignificante. Per contro gli alcolici di tuberi o di cereali, anch'essi di forte gradazione alcolica, sono bevuti nella maggior parte dei casi a digiuno od all'inizio dei pasti: per questa ragione tali alcolici,

sia francesi che esteri, sono classificati nella stessa categoria (quinto gruppo) degli aperitivi all'anice.

e) La legislazione francese relativa alla pubblicità degli alcolici non ha quindi un arbitrario effetto discriminatorio nei confronti dei prodotti esteri. Colpisce del resto la constatazione che tale legislazione, nel corso dei recenti anni, non ha prodotto alcun effetto restrittivo sulle correnti commerciali, come dimostrano le statistiche del consumo di alcolici in Francia. Da tali statistiche risulta in particolare una stagnazione del consumo degli alcolici che, a detta della Commissione, sarebbero favoriti dalla legislazione francese, mentre il mercato dei prodotti del quinto gruppo è in piena espansione. Non si debbono trascurare questi elementi concreti per pervenire ad una valutazione oggettiva della questione se la legislazione francese possa o no pregiudicare l'orientamento degli scambi commerciali.

f) Quanto ai fatti, si deve considerare in particolare che, se è vero che il 90 % delle bevande alcoliche consumate in Francia fruisce del regime di pubblicità libera, detta cifra esprime semplicemente la parte preponderante del vino, di cui la Francia è uno dei primi paesi produttori al mondo; d'altro canto, l'8 % di prodotti di cui è vietata la pubblicità è composto in grande maggioranza di prodotti francesi (anici) o fabbricati in Francia. Non è quindi possibile trarre da queste statistiche le conclusioni proposte dalla Commissione.

D'altronde, la creazione della quinta categoria, implicante il divieto di pubblicità, non è affatto dovuta all'intenzione di combattere la presenza di anetolo o di un altro componente.

Il rilevante numero di procedimenti contenziosi è prova infine della vigilanza delle autorità francesi nei riguardi dei sistemi di «pubblicità indiretta».

V — La fase orale del procedimento

All'udienza del 9 ottobre 1979, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Noël Museux, ha pregato la Corte, a motivo di consultazioni in corso con la Commissione, di rinviare il dibattimento; la Commissione, rappresentata dal sig. René-Christian Béraud, ha confermato che, dopo la proposizione del ricorso, si erano avuti abboccamenti su iniziativa delle autorità francesi e che la Commissione non aveva obiezioni riguardo alla richiesta di rinvio del dibattimento. La Corte ha accolto la richiesta.

In una nuova udienza in data 12 dicembre 1979, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Noël Museux, comunicava alla Corte che un disegno di legge recante una nuova disciplina della pubblicità degli alcolici era stato elaborato e sottoposto alla Commissione e sarebbe stato probabilmente approvato dal Parlamento francese nel corso della sua prossima sessione; di conseguenza, il Governo francese pregava la Corte di rinviare nuovamente il dibattimento. La Commissione, rappresentata dal sig. René-Christian Béraud, dichiarava non aver obiezioni da formulare riguardo alla richiesta di rinvio del dibattimento. La Corte accoglieva la richiesta.

La Commissione, rappresentata dal sig. René-Christian Béraud, ed il Governo della Repubblica francese, rappresentato

dal sig. Noël Museux, hanno svolto le loro difese all'udienza del 10 giugno 1980.

La *Commissione* ha fatto notare che la Corte, nella sentenza 20 gennaio 1979 (in causa 120/78, Rewe, domanda di pronunzia pregiudiziale dello Hessisches Finanzgericht, Racc. pag. 649), ha affermato che una normativa nazionale relativa alla commercializzazione di un prodotto determinato è compatibile col principio fondamentale della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità soltanto se necessaria per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, alla protezione della salute pubblica. Ciò non è manifestamente nella fattispecie, poiché prodotti nazionali la cui nocività non è minore di quella dei prodotti importati concorrenti fruiscono di un regime pubblicitario più liberale. Del resto, la sentenza della Corte 27 febbraio 1980 (in causa 168/78, Commissione c/ Repubblica francese), ha respinto l'argomento secondo cui le abitudini nazionali di consumo possono giustificare discriminazioni dei prodotti esteri. Il progetto di legge depositato il 24 maggio 1980 dinanzi all'assemblea nazionale francese continua, in contrasto con le opinioni della Commissione, a far fruire i vini dolci naturali prodotti in Francia di totale libertà di pubblicità, mentre la pubblicità è totalmente vietata per i prodotti simili o concorrenti importati dagli altri Stati membri; la Commissione è anche preoccupata per la disposizione del disegno di legge relativa alla determinazione dello spazio destinato annualmente alla pubblicità delle bevande alcoliche nella stampa scritta, poiché detta disposizione consente il mantenimento del divieto, discriminatorio, di qualsiasi pubblicità per le bevande importate, quali l'aquavit, il whisky, il gin o il korn.

Il *Governo della Repubblica francese* ha sostenuto che la disciplina da parte del legislatore francese della pubblicità degli alcolici persegue una finalità legittima di tutela della salute pubblica e non è arbitrariamente discriminatoria. Essa trova fondamento nell'art. 36 del Trattato CEE, poiché è giustificata dalla maggiore o minore nocività dei prodotti; in proposito si deve tener conto non soltanto del tenore di alcool puro del prodotto, ma anche delle abitudini di consumo.

L'*avvocato generale* ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 luglio 1980.

In diritto

1 Con istanza del 6 luglio 1978, la Commissione ha proposto un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, per far constatare che la Repubblica francese, nel disciplinare in modo discriminatorio la pubblicità delle bevande alcoliche e nel mantenere così ostacoli alla libertà degli scambi intracomunitari, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del Trattato CEE.

2 Il ricorso riguarda in modo specifico gli artt. L 17 e L 18 del Codice delle mescite e dei provvedimenti contro l'alcolismo «Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme», in prosieguo: il «Codice», che hanno ad oggetto la disciplina della pubblicità delle bevande alcoliche. La Commissione sostiene che tale regime è stato organizzato in modo da vietare, o limitare, la pubblicità di determinati prodotti alcolici importati, pur lasciandola del tutto libera per i prodotti nazionali concorrenti. Questo effetto di discriminazione sarebbe la conseguenza della ripartizione in categorie delle bevande alcoliche, compiuto dall'art. L 1 del Codice, e dell'applicazione differenziata, a tali categorie, delle disposizioni citate, relative alla disciplina della pubblicità. Le menzionate restrizioni della commercializzazione dei prodotti di cui è causa originari di altri Stati membri dovrebbero essere qualificate misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'art. 30 del Trattato CEE.

3 L'art. L 1 del Codice suddivide le bevande, quanto alla disciplina della fabbricazione, della messa in vendita e del consumo, in cinque gruppi, il primo dei quali comprendente le bevande non alcoliche, gli altri le bevande alcoliche. Questi ultimi gruppi sono definiti dall'art. L 1 nei seguenti termini:

«2° Bevande fermentate non distillate, cioè: vino, birra, sidro di mele e di pere, idromele, cui si aggiungono i vini dolci naturali fruenti del regime fiscale dei vini, nonché le "crèmes de cassis" ed i succhi di frutta o di verdure fermentati contenenti da 1 a 3 gradi di alcool;

3° Vini dolci naturali diversi da quelli di cui al gruppo 2, vini liquorosi, aperitivi a base di vino e liquori di fragole, lamponi, ribes nero o ciliege, con tenore di alcool puro non superiore ai 18°;

4° Rum, "tafia", alcolici provenienti dalla distillazione di vini, sidri di mele e di pere, o frutta, senza aggiunta di essenze, nonché liquori edulcorati mediante zucchero, glucosio o miele nella proporzione minima di 400 g per litro per i liquori all'anice e di 200 g per litro per gli altri liquori, non contenenti più di ½ g di essenza per litro;

5° Tutte le altre bevande alcoliche».

4 Quanto al regime della pubblicità, dall'art. L 17 del Codice risulta che è vietata la pubblicità, in qualsiasi forma, delle bevande del quinto gruppo. Tenuto conto del sistema di cui all'art. L 1 sono quindi esclusi dalla pubblicità tutti i prodotti alcolici non espressamente menzionati nei gruppi 2, 3 o 4.

5 Ai termini dell'art. L 18, la pubblicità relativa alle bevande del gruppo 3 è libera quando indica esclusivamente la denominazione e la composizione del prodotto, il nome e l'indirizzo del fabbricante, degli agenti e dei depositari. L'imballaggio di queste bevande può essere riprodotto solo se non contiene indicazioni diverse da quelle sopra menzionate. Dall'art. L 1 risulta che le norme restrittive della pubblicità riguardano i vini dolci naturali diversi da quelli classificati nel gruppo 2, i vini liquorosi, gli aperitivi a base di vino ed i liquori di fragole, lamponi, ribes nero o ciliege, con tenore di alcool puro non superiore ai 18 gradi.

6 Non essendovi restrizioni, la pubblicità è libera per le bevande alcoliche dei gruppi 2 e 4, cioè, da un lato, per il vino, la birra, il sidro, i vini dolci naturali fruenti del regime fiscale dei vini, nonché per le «crèmes de cassis» ed i succhi di frutta fermentati e dall'altro, per il rum, il «tafia», gli alcolici derivanti dalla distillazione di vino, sidro di mele e di pere, o frutta, nonché per i liquori ed edulcorati.

7 La Commissione ritiene che la classificazione di cui all'art. L 1, combinata con il disposto degli artt. L 17 e L 18, abbia per risultato, in materia di pubblicità, di sfavorire, rispetto ai prodotti nazionali concorrenti, parecchi prodotti importati.

8 Essa rileva in particolare che, per effetto di tale sistema, i vini dolci naturali fruenti del regime fiscale dei vini — agevolazione consentita per i soli vini dolci nazionali — godono anche del vantaggio di una pubblicità del tutto libera, mentre i vini dolci naturali ed i vini liquorosi importati sono soggetti ad un regime pubblicitario restrittivo.

9 Essa fa valere inoltre che i rum e gli alcolici provenienti dalla distillazione di vini, sidri di mele e di pere, o frutta, nonché i liquori edulcorati, fruiscono di libertà piena per quanto riguarda la pubblicità, mentre numerosi prodotti concorrenti, fra i quali in particolare le acquaviti di cereali, come il whisky ed il ginepro, importati nella quasi totalità, sono colpiti da divieto di pubblicità.

10 Il Governo francese fa valere a sua difesa due ordini di argomenti: da un lato, la normativa sulla pubblicità non sarebbe, nel suo insieme, più favorevole ai prodotti francesi che ai prodotti importati e non violerebbe quindi l'art. 30 del Trattato; dall'altro, tale regime avrebbe per finalità la tutela della salute pubblica e la lotta contro l'alcolismo e ad esso si applicherebbe quindi l'art. 36 del Trattato.

Sull'applicazione dell'art. 30 del Trattato

11 È il caso di rilevare, in via preliminare, che non si contesta fra le parti che una limitazione apportata alle possibilità di pubblicità per determinati prodotti possa costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Una limitazione del genere, pur non condizionando direttamente le importazioni, è tale da restringerne il volume, poiché pregiudica le possibilità di smercio dei prodotti importati. La questione dibattuta è quindi quella se i divieti e le restrizioni di pubblicità stabiliti dalla legislazione francese sfavoriscano l'importazione di prodotti alcolici da altri Stati membri.

12 Al riguardo, il Governo francese sostiene che i divieti e le restrizioni di pubblicità criticati dalla Commissione riguardano anche importanti categorie di bevande francesi. Così, gli alcolici all'anice, il cui consumo è in Francia particolarmente rilevante, sono soggetti a divieto totale di pubblicità, esattamente come le altre bevande ricomprese nella quinta categoria. Quanto alle limitazioni della pubblicità imposte alle bevande della terza categoria, il Governo francese afferma che numerosi aperitivi a base di vino, sebbene recanti marche apparentemente estere, sono in effetti prodotti francesi. Non si potrebbe quindi qui parlare di discriminazione, poiché le categorie previste dal Codice si applicherebbero in modo oggettivo a seconda delle proprietà dei diversi prodotti e le proibizioni e le restrizioni della pubblicità riguarderebbero un numero considerevole di prodotti francesi allo stesso modo dei prodotti importati.

13 Questa difesa del Governo francese non è concludente. In effetti, se è vero che il sistema istituito dal Codice ha l'effetto di sottoporre a divieti o restrizioni della pubblicità un determinato numero di prodotti nazionali, fra cui prodotti di grande consumo, ciò non toglie che esso comporta nello stesso tempo incontestabili caratteri discriminatori. In particolare, è da rilevare il

fatto che, grazie all'equiparazione fiscale ai vini, i vini dolci naturali francesi fruiscono di un regime di pubblicità libera, mentre i vini dolci naturali ed i vini liquorosi importati sono soggetti ad un regime di pubblicità ristretta. Parimenti, mentre gli alcolici distillati tipici della produzione nazionale, cioè i rum e gli alcolici provenienti dalla distillazione di vini, sidri o frutta, godono di libertà piena in materia di pubblicità, essa è vietata per prodotti similari essenzialmente di importazione, in particolare gli alcolici prodotti con cereali, come il whisky ed il ginepro. Per quanto riguarda le relazioni di similarità e di concorrenza fra i prodotti menzionati, è sufficiente rimandare alla sentenza che la Corte ha reso fra le stesse parti il 27 febbraio 1980, in causa 168/78, relativa al regime fiscale delle acquaviti.

14 Da quanto precede risulta che, anche ammettendo che un numero considerevole di prodotti nazionali ricada sotto i divieti e le restrizioni di pubblicità previsti dagli artt. L 17 e L 18 del Codice, nondimeno le classificazioni che determinano l'applicazione di tali disposizioni sfavoriscono, rispetto ai prodotti nazionali, i prodotti importati da altri Stati membri, e costituiscono pertanto una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del Trattato.

Sull'applicazione dell'art. 36 del Trattato

15 In secondo luogo, il Governo francese attira l'attenzione sul ruolo che hanno i divieti e le restrizioni della pubblicità nella lotta contro l'alcolismo e nella difesa della salute pubblica. Il Governo francese ritiene che a tale titolo la legislazione contestata sia coperta dall'art. 36 del Trattato CEE, ai cui termini le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci non sono di ostacolo ai divieti o alle restrizioni all'importazione giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone. Il Governo francese spiega in proposito che la legislazione contestata dalla Commissione si basa sulla distinzione fra bevande consumate abitualmente quali «aperitivi» e bevande consumate quali «digestivi», assodato che soprattutto le prime, essendo prese a digiuno, costituiscono un pericolo per la salute pubblica. Ora, il sistema del Codice è tale che i divieti e le restrizioni della pubblicità si applicano anzitutto alla categoria degli aperitivi, quali gli aperitivi a base di vino arricchito, i «pastis» ed il whisky. Quanto agli alcolici distillati della quarta categoria, di

cui è libera la pubblicità, si tratterebbe di alcolici consumati quali digestivi e pertanto meno nocivi per la salute.

16 Un'osservazione preliminare s'impone quanto alla distinzione fra «aperitivi» e «digestivi». Come la Corte ha avuto occasione di far notare nella già citata sentenza del 27 febbraio 1980, tale distinzione non costituisce un criterio utile per valutare le relazioni di concorrenza tra le diverse categorie di bevande alcoliche. Quelle osservazioni, formulate nell'ambito di una lite relativa al trattamento fiscale delle bevande in questione, si applicano, essendo identici i motivi, alla valutazione degli ostacoli di carattere commerciale, di cui agli artt. 30 e 36 del Trattato.

17 Per contro, si deve ammettere la sussistenza del nesso istituito dal Governo francese fra la disciplina della pubblicità delle bevande alcoliche e la lotta contro l'alcolismo. Non è in effetti contestabile che la pubblicità costituisca un incitamento al consumo e che la normativa litigiosa non sia quindi indifferente dal punto di vista delle necessità della salute pubblica, riconosciute dall'art. 36 del Trattato. Si deve tuttavia far notare che, nello stesso articolo, si specifica espressamente che i divieti o le restrizioni di tal genere «non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

18 Ora, non si può contestare che parecchie bevande alcoliche la cui pubblicità è libera in base alla legislazione francese hanno per la salute pubblica gli stessi effetti nocivi, in caso di consumo eccessivo, dei prodotti similari importati che, in quanto tali, sono soggetti a divieti o a restrizioni di pubblicità. Se è vero che motivazioni relative alla tutela della salute pubblica non sono assenti dalla legislazione criticata, ciò non toglie che essa abbia l'effetto di concentrare soprattutto sui prodotti importati lo sforzo tendente a circoscrivere un consumo eccessivo di alcool. Risulta quindi che la legislazione contestata, pur essendo, nella sua concezione, giustificata da preoccupazioni inerenti alla tutela della salute pubblica, costituisce nondimeno una discriminazione arbitraria nel commercio fra gli Stati membri, nella misura in cui ammette la pubblicità per determinati prodotti nazionali, mentre la pubblicità per prodotti con caratteristiche analoghe, ma originari di altri Stati membri, è limitata o del tutto vietata. Una legislazione restrittiva della pubblicità delle bevande alcoliche è conforme alle esigenze dell'art. 36 soltanto se si applica in

modo identico a tutte le bevande interessate, indipendentemente dall'origine delle stesse.

19 Anche questa difesa del Governo francese è quindi inconcludente.

20 Ne risulta che si deve constatare l'inadempimento della Repubblica francese, per il fatto che la disciplina della pubblicità delle bevande alcoliche prevista dal combinato disposto degli artt. L 17, L 18 ed L 1 del Codice francese delle mescite, è contraria all'art. 30 del Trattato CEE, in quanto comporta una restrizione indiretta all'importazione di prodotti alcolici originari di altri Stati membri, nella misura in cui la commercializzazione di tali prodotti è sottoposta a disposizioni più rigorose, sia in diritto, sia in fatto, di quelle che si applicano ai prodotti nazionali o concorrenti.

Sulle spese

21 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Essendo la convenuta rimasta soccombente, la si condanna alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **La Repubblica francese, nel disciplinare in modo discriminatorio la pubblicità delle bevande alcoliche e nel mantenere così ostacoli alla libertà degli scambi intracomunitari è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 30 del Trattato CEE.**

2° La Repubblica francese è condannata alle spese.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 luglio 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 2 LUGLIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nel procedimento per inadempimento del Trattato cui si riferiscono le mie conclusioni odierne è in discussione la compatibilità della normativa francese sulla pubblicità delle bevande alcoliche con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di cui all'art. 30 del Trattato CEE.

La legge relativa alla vendita di bevande ed a misure contro l'alcolismo (decreto dell'8 febbraio 1955, ordinanza n. 59-107 del 7 gennaio 1959), al titolo I, art. L 1, suddivide la bevande, in relazione alla produzione, alla vendita ed al consumo, in cinque gruppi.

Il primo gruppo comprende le bevande non alcoliche. Nel secondo gruppo, istituito con l'ordinanza n. 60-1253 del 29 novembre 1960, si trovano le bevande fermentate non distillate, come il vino, la birra, il sidro di mele o di pere e l'idromele. Nello stesso gruppo sono ricompresi anche i vini dolci naturali soggetti al trattamento fiscale del vino, come le «crèmes de cassis» ed i succhi fermentati di frutta o di verdure con tenore alcolico da 1 a 3°. Al terzo gruppo appartengono i vini dolci naturali non ricompresi nel secondo gruppo, i vini liquorosi, gli aperitivi a base di vino ed i liquori di fragole, lamponi, ribes, o ciliege, con tenore alcolico non superiore ai 18°. Il quarto gruppo, introdotto dalla legge 27 giugno 1957, n. 57-725, comprende i seguenti tipi di bevande: rum, «tafia», alcolici ottenuti dalla distillazione di vino, mosti di

1 — Traduzione dal tedesco.