CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 10 MARZO 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nella presente causa pregiudiziale siete ancora una volta chiamati ad interpretare la nozione di «misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» che figura nell'articolo 30 del Trattato CEE. Si tratta oggi di accertare se la detta nozione sia applicabile a un divieto di commercializzazione che ha per oggetto i soli prodotti importati. Più precisamente, dovrete stabilire se il divieto di immettere un certo prodotto (vermut con gradazione alcoolica inferiore a un tasso minimo) sul mercato del paese in cui è fabbricato possa essere esteso allo Stato di importazione in forza di un rinvio che la legislazione del secondo fa all'ordinamento del primo, e ciò benchè essa non preveda alcun divieto del genere.

Riassumo i fatti. Lo Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft (Associazione per la difesa contro il disordine nell'economia) citò in giudizio, davanti al Landgericht di München I, la società a responsabilità limitata Weinvertriebs chiedendo che le fosse interdetto di mettere in commercio, nel territorio della Repubblica federale di Germania, vermut prodotto in Italia e avente gradazione alcoolica inferiore a 16°. A base della richiesta esso addusse la legge tedesca sul vino del 14 luglio 1971. Questo provvedimento, infatti, non prevede limiti minimi per la gradazione alcoolica del vermut prodotto in Germania, ma, all'articolo 32, n. 1, dispone che «Le bevande a base di vino prodotte all'estero ... possono essere importate soltanto a condizione che l'intera fabbricazione sia stata effettuata nello Stato interessato conformemente alle disposizioni ivi in vigore e che il prodotto sia idoneo ad essere ivi messo in commercio per essere consumato tale e quale». Com'è ovvio, da tale norma discende che, se nel paese produttore il vermut è commerciabile solo in quanto abbia un grado alcoolico minimo, lo stesso grado quel vermut dovrà possedere per poter essere commercializzato entro i confini della Republica federale.

Ebbene, nel caso di specie quest'ipotesi è divenuta realtà. Secondo l'ordinamento italiano (articolo 7 del decreto legge 11 gennaio 1956, n. 3, convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 108), il tasso alcoolico del vermut immesso sul mercato interno dev'essere pari ad almeno 16°; col suo rinvio, l'articolo 32 della legge tedesca fa sì che alla commercializzazione del vermut italiano in Germania si applichi il medesimo limite. Come ho detto, invece, nessun requisito di tale natura esso impone al corrispondente prodotto nazionale.

Per risolvere la lite sottopostagli, il Landgericht di München I ha ritenuto di dover accertare se l'anzidetto limite sia compatibile con l'articolo 30 del Trattato CEE. Ha perciò sospeso il procedimento e si è rivolto alla nostra Corte proponendole i seguenti quesiti:

«1. Se l'interpretazione di una disposizione di legge dello Stato membro A, secondo cui un vermut a base di vino prodotto nello Stato membro B non

è commerciabile perché di gradazione alcoolica leggermente inferiore a quella minima prescritta dalla legislazione dello Stato membro B, sia conforme agli articoli 30 e seguenti del Trattato CEE, anche qualora nello Stato membro A non sia prescritta la gradazione alcoolica minima per il vermut a base di vino nazionale, con la conseguenza che il vermut, se venisse prodotto nello Stato membro A, sarebbe senz'altro commerciabile in questo Stato.

Nel caso di risposta affermativa alla prima questione:

2. Se questa compatibilità con gli articoli 30 e seguenti del Trattato CEE sussista anche quando le disposizioni nazionali dello Stato membro B stabiliscono che il vermut a base di vino non dev'essere conforme alle norme nazionali dello stesso Stato, relative alla gradazione alcoolica minima, nel caso in cui sia prodotto per essere esportato nello Stato membro A.»

2. La convenuta nella causa principale ha osservato che un problema di compatibilità col Trattato si pone non tanto per l'ipotetica legislazione dello «Stato membro A» quanto per le molto concrete norme vigenti in materia di vermut nella Repubblica federale tedesca. Naturalmente, le si potrebbe rispondere che, qui come altrove, la normativa nazionale si limita a fungere da parametro astratto con cui misurare la portata della regola comunitaria. Ma la risposta sarebbe elusiva. Come ho detto il 10 febbraio scorso nelle mie conclusioni in causa 94/82, De Kikvorsch, quello che ci viene proposto è un vero e proprio «artificio». Le magistrature nazionali, infatti, «usano spesso il rinvio pregiudiziale in casi che sarebbero oggetto di più adeguata trattazione nel quadro di ricorsi diretti contro gli Stati membri per inadempimento di obblighi imposti dai Trattati o da norme derivate»; e così «suppliscono, coinvolgendo la nostra Corte nella loro opera di surroga, a competenze o a iniziative che spettano essenzialmente alla Commissione».

Ora, se ha il vantaggio di aprire spazi all'azione della Corte e perciò di favorire lo sviluppo del diritto, la supplenza giudiziaria della Commissione presenta più di un inconveniente. Anzitutto, dà luogo a decisioni che, esprimendo la particolare competenza di cui all'articolo 177, sono meno efficaci di quelle pronunciate su ricorsi diretti, ai sensi degli articoli 169, 170 e 171. Impedisce poi alla Corte, che sul piano pregiudiziale è vincolata dal quesito rivoltole, di esaminare le norme controverse con lo sguardo rivolto all'intero sistema di cui fanno parte. Infine, riduce le possibilità di difesa dello Stato le cui leggi sono, se pure indirettamente, fatte oggetto di critica e di controllo. Come osserva la relazione presentata il 10 gennaio 1981 dall'onorevole Hellmut Sieglerschmidt a nome della commissione giuridica del Parlamento «l'articolo 169 del Trattato CEE, che formalmente prevede una fase precontenziosa in contraddittorio fra le parti, offre allo Stato convenuto una posizione processuale di gran lunga più favorevole che non in sede di procedimento ... pregiudiziale» (Documento 1-1052/82 PE 77.275, p. 11).

Detto ciò, tuttavia, è doveroso ricordare che nel nostro caso la Commissione

— stando a quanto essa dichiara — «ha deciso di intraprendere contro la Repubblica federale di Germania la procedura prevista dall'articolo 169 ... [per] infrazione del Trattato» (memoria 1° aprile 1982, p. 5, paragrafo 5).

3. Non si può, io credo, seriamente dubitare che una normativa come quella di cui ho sottolineato i tratti essenziali è capace di porre ostacoli agli scambi intracomunitari. In effetti, essa impedisce l'importazione di un prodotto quando ricorra la circostanza — del tutto fortuita — che, nel luogo d'origine, la sua commercializzazione è interdetta; e al contempo — ecco il punto decisivo — non pone alcuna remora alla messa in commercio dell'analogo prodotto nazionale. La discriminazione fra prodotti nazionali e importati è manifesta e l'applicabilità dell'articolo 30 ne scaturisce *de plano*. Non a torto la Commissione segnala che nella sua direttiva 70/50/CEE del 22 dicembre 1969 (GU L 13, 1970, p. 29) vengono espressamente considerate equivalenti a restrizioni quantitative le misure in cui si prescrive «che i prodotti importati siano, in tutto o in parte, conformi ad una regolamentazione diversa da quella del paese importatore» (v. articolo 2, paragrafo 3, lettera p).

Affermando che una normativa come quella tedesca è discriminatoria e ostacola le importazioni, non intendo ovviamente negare che gli Stati membri sono liberi di regolare la produzione e la commercializzazione del vermut nei rispettivi territori. Li conserva tali il difetto di una disciplina comunitaria. Ad esso, è vero, si sta ponendo riparo. Il 22 giugno 1982, la Commissione presentò al Consiglio una proposta di regolamento in cui si fissano «Le regole generali relative alla definizione, alla designazione e alla presentazione delle bevande alcooliche, dei vermut e di altri vini di uve fresche aromatizzati con parti di piante e di sostanze aromatiche» (GU C 189 del 23. 7. 1982, p. 7). All'articolo 4, tale proposta definisce la categoria dei vini aromatizzati tra cui il vermut; che a sua volta è definito, nel paragrafo 1, lettera f), dello stesso articolo, come «vino aromatizzato ... [con] sostanze appropriate» e in particolare con «piante del genere "Artemisia"». All'articolo 6, paragrafo 2, si prevede poi che «Per poter essere immessi al consumo umano nella Comunità» con la denominazione di vermut, «i vini aromatizzati di cui trattasi devono ... presentare» «un titolo alcoolometrico volumico effettivo non inferiore a 15 % vol, e un titolo alcoolometrico volumico totale non inferiore a 20,5 % vol».

Oggi, comunque, dall'armonizzazione del settore siamo ancora lontani. Ma tale circostanza, se, come or ora dicevo, abilita gli Stati a legiferare, non li libera dai vincoli sanciti nell'articolo 30 del Trattato. Siete voi ad averlo affermato e in più occasioni ribadito. Così, nella sentenza 26 giugno 1980 relativa alla causa 788/79, Gilli ed Andres (Raccolta 1980, p. 2071), avete detto: «In mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercializzazione del prodotto di cui trattasi, spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo

territorio, tutto ciò che riguarda la produzione, la distribuzione e il consumo di tale prodotto, rispettando tuttavia la condizione che le varie normative non ostacolino direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (ivi, punto 5 della motivazione). Analoghe affermazioni avete fatto nella sentenza 19 febbraio 1981 in causa 130/80, Kelderman (Raccolta 1981, p. 527, punto 5 della motivazione).

Per evitare il divieto di cui all'articolo 30, una normativa che abbia il contenuto di quella tedesca dovrebbe o adempiere le condizioni di cui all'articolo 36, e in particolare quella relativa alla tutela della salute, o soddisfare una delle due esigenze imperative — lealtà degli affari commerciali e protezione dei consumatori — che la nostra Corte privilegia sull'anzidetto divieto (v. Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Raccolta 1979, p. 649; 26 giugno 1980 nella causa 788/79, Gilli, citata; 19 febbraio 1981 nella causa 130/80, Kelderman, citata; 17 giugno 1981 nella causa 113/80, Commissione/Irlanda, Raccolta 1981, p. 1625).

4. L'attore nella causa principale afferma che il divieto di commercializzare in Germania il vermut italiano con gradazione alcoolica inferiore a 16° schiva i fulmini dell'articolo 30 perché mira a proteggere il consumatore tedesco. Esso non contesta cioè (e come potrebbe?) che la norma ostacola il commercio intracomunitario; ne invoca invece la funzionalità alla tutela di un valore socialmente rilevante che, secondo la vostra giurisprudenza, circoscrive o riduce la portata del divieto comunitario. Dice, infatti, lo Schutzverband che «i consumatori tedeschi, in particolare i milioni di turisti ... che visitano l'Italia ogni anno, danno per scontato che un vermut italiano messo in commercio nella Repubblica federale ... sia identico a un vermut italiano quale è venduto o servito in Italia»; e da ciò desume che, se il vermut prodotto in Italia e venduto in Germania non corrisponde a quello immesso sul mercato italiano, «il consumatore è indotto in errore» (v. memoria del 14 aprile 1982, paragrafo 3).

L'argomento, tuttavia, è fragile. Esso non tiene conto di un dato preliminare ed assorbente: il rinvio alle condizioni di commercializzazione nel paese d'origine, con cui l'ordinamento tedesco discrimina fra prodotti nazionali e prodotti importati (oltre che fra prodotti importati da paesi comunitari diversi, posto che diverse siano anche le rispettive condizioni di commercializzazione interna). Certo: la nostra Corte ritiene, come ho già detto, che una normativa nazionale può derogare al divieto posto dall'articolo 30 quando si tratti di rispondere «ad esigenze imperative attinenti, in particolare, ... alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (v. le citate sentenze 20 febbraio 1979, Rewe, punto 8 della motivazione; 26 giugno 1980, Gilli; 19 febbraio 1981, Kelderman; 17 giugno 1981, Commissione/Irlanda); ma essa subordina questa deroga alla condi-

zione che le norme interne riguardino *indistintamente* i prodotti nazionali e quelli importati. Ne viene che, se la disciplina riguarda i soli prodotti importati e di conseguenza presenta caratteri discriminatori, la deroga non opera. Nella sentenza in causa Commissione/Irlanda tale principio emerge con chiarezza. Capacità derogatrice al divieto dell'articolo 30, avete detto, può riconoscersi solo a «normative che disciplinino *in modo uniforme* il commercio dei prodotti nazionali e dei prodotti importati» (punto 11 della motivazione, mio corsivo).

Ma, a parte quest'obiezione, la tesi dello Schutzverband non regge nel merito. Osservo anzitutto che la differenza fra la gradazione alcoolica del vermut italiano venduto in Italia e quella dello stesso prodotto commercializzato nella Repubblica federale è minima: 16° per il primo, circa 15,4° per il secondo. Sostenere, come fa l'attore nel giudizio principale, che si tratti di due prodotti diversi mi sembra dunque per lo meno audace. Inoltre, che il consumatore tedesco tragga solo dalle sue vacanze in Italia l'opinione che ha del vermut italiano è un punto di vista non suffragato da prove. E infine, a tutto concedere, sta di fatto che garantire quel consumatore è un obiettivo realizzabile con misure semplici e poco costose. Basterebbe, come ha osservato il rappresentante del Governo italiano, rendere obbligatoria (beninteso, senza discriminare tra prodotti importati e nazionali) l'indicazione del grado alcoolico sull'etichetta. Giungere invece fino al divieto di commercializzazione significa adottare un mezzo manifestamente eccedente il risultato che si ha (o si dice di avere) di mira.

5. Nel corso della procedura scritta e poi durante la discussione, si è adombrata l'ipotesi che a legittimare il divieto sancito dalla legge tedesca valga, come ammette l'articolo 36, prima frase, del Trattato CEE, l'esigenza di proteggere la salute delle persone. Ma anche quest'ipotesi non tiene. Milita contro di essa lo stesso assorbente argomento che, nel quadro dell'articolo 30, vieta di assolvere quel divieto adducendo la tutela dei consumatori.

Secondo l'articolo 36, ultima frase, infatti, le esimenti previste nella prima parte della norma non possono essere invocate quando la misura nazionale che viene in esame costituisce «un mezzo di discriminazione arbitraria» o «una restrizione dissimulata al commercio fra gli Stati». Penso alla famosa sentenza 10 luglio 1980 in causa 152/78, Commissione/Francia (Raccolta 1980, p. 2299). Vi si chiedeva allora di stabilire se il divieto di far pubblicità agli alcool, prevista da una norma statale in forme diverse e più onerose per i prodotti importati che per quelli nazionali, potesse trovare una giustificazione nella tutela della salute pubblica. Decideste che le norme con cui si limita la pubblicità delle bevande alcooliche sono conformi all'articolo 36 solo in quanto si applichino nello stesso modo a tutte le bevande considerate, *indipenden-*

temente dalla loro origine. Ora, il nostro caso rientra appunto nella previsione dell'articolo 36, ultima parte, e non è diverso *in apicibus* da quello che giudicaste con la sentenza di cui ho detto. Non diversa, pertanto, dovrà essere la sua soluzione: fermo il principio da voi accolto, e riconosciuto che, secondo la legge tedesca, il divieto di commercializzare vermut con grado alcoolico inferiore a 16° vale per i prodotti di origine italiana e non anche per quelli nazionali, è giuocoforza concludere che l'articolo 36, prima frase, non trova ingresso.

Nel merito, poi, dire che una legislazione come quella tedesca è diretta a tutelare la salute sta tra il temerario e l'assurdo. Essa si risolve in ultima analisi nel divieto di commercializzare i vini aromatizzati d'importazione che non presentino un tenore alcoolico minimo. Ora, tutti sappiamo che una bevanda è tanto più nociva quanto più alto è il suo tasso alcoolico. Ne dedurremo dunque che, se a una filosofia si ispirano le norme tedesche, essa è nel senso di favorire il prodotto più pernicioso, la via più breve all'intossicazione? La domanda, ne sono consapevole, è paradossale. Ma appunto il paradosso dimostra quanto pretestuoso sia nella specie richiamare l'articolo 36.

6. Resta da esaminare un ultimo profilo della lite. Come ho detto, il divieto di cui all'articolo 32 della legge 14 luglio 1971 è posto mediante rinvio all'ordinamento del paese in cui il vermut è prodotto. Può tale peculiarità modificare i termini del nostro problema? Non credo. A mio avviso, infatti, decisiva resta la disparità di trattamento fatta ai prodotti nazionali e a quelli importati.

La circostanza che essa sia subordinata alle condizioni di commercializzazione del prodotto nel paese d'origine non rileva. Si è già messo in chiaro che, mancando una disciplina comune, ogni Stato conserva il potere di regolare in modo autonomo la produzione e il commercio del vermut nell'ambito del proprio territorio; esso è dunque libero di consentire che certi vermut siano prodotti per la sola esportazione e di sottoporli a regole diverse. Voi stessi avete considerato legittima questa diversità di regimi nella sentenza 5 febbraio 1981 in causa 53/80, Officier van Justitie/Kaasfabriek Eyssen (Raccolta 1981, p. 409). Dovevate decidere se le norme del Trattato CEE in tema di libera circolazione delle merci si oppongono a misure nazionali che vietino l'aggiunta di nisina al formaggio fuso venduto sul mercato interno ammettendola invece per quello destinato all'esportazione in altri Stati membri; e affermaste che un divieto del genere, benché circoscritto ai prodotti commerciabili nell'ambito nazionale, non contrasta con gli articoli 30 e 36 del Trattato.

Un ultimo, e ovvio, rilievo: anche i prodotti destinati unicamente all'esportazione dovranno conformarsi alle leggi nazionali che li governano.

7. Per tutte le considerazioni sin qui svolte suggerisco alla Corte di rispondere come segue ai quesiti formulati, in via pregiudiziale, dal Landgericht di München I, con ordinanza 26 gennaio 1982, nella causa promossa dallo Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft contro la società a responsabilità limitata Weinvertriebs:

L'articolo 30 del Trattato CEE va interpretato nel senso che costituisce «misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione» un provvedimento nazionale in cui: a) si disponga che un vermut a base di vino prodotto in altro Stato membro non è commerciabile perché possiede un grado alcoolico inferiore a quello minimo prescritto per la sua commercializzazione nello Stato d'origine; b) non si stabilisce alcun divieto analogo per la corrispondente produzione nazionale. Ai fini della commercializzazione è in ogni caso necessario che il prodotto importato sia stato fabbricato in conformità alla legislazione dello Stato d'origine.