CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 16 GENNAIO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Questo nuovo caso Rewe dà occasione di affrontare il problema dei limiti entro i quali gli Stati membri sono tuttora liberi di subordinare lo smercio di certe categorie di prodotti, nazionali e importati, alla presenza di date caratteristiche, ostacolando così l'importazione dei prodotti stranieri di quelle categorie, che siano privi delle caratteristiche prescritte.

I fatti sono semplici. Nel settembre del 1976, la ditta germanica Rewe chiese al monopolio federale degli alcolici distillati l'autorizzazione ad importare dalla Francia una partita del noto liquore «Cassis de Dijon». L'amministrazione del monopolio rispose che un'autorizzazione specifica per l'importazione non era necessaria, avendo essa accordato in via generale, con un «avviso» dell'8 aprile 1976, l'autorizzazione prevista dalla legge; ma informò al tempo stesso la ditta interessata che la vendita in Germania del «Cassis de Dijon», avente un tenore alcolico fra il 15 e il 20 %, era vietata, in forza di un'altra norma della stessa legge federale sul monopolio, secondo cui lo smercio di alcoli per la consumazione umana è consentito soltanto se essi presentino un contenuto alcolico non inferiore al 32 % (percentuale ridotta peraltro al 25 % per i liquori del tipo del Cassis). Alcuni liquori, indicati in un apposito regolamento, sono eccezionalmente sottratti all'applicazione di questa normativa, ma non essendovi incluso il «Cassis de Dijon» l'amministrazione del monopolio dichiarava di non essere in grado di permetterne la vendita nel territorio federale.

Tale presa di posizione è stata contestata dalla ditta Rewe dinanzi al Tribunale amministrativo di Darmstadt, il quale ha poi rimesso la causa al Finanzgericht del Land di Hesse. E quest'ultimo, con ordinanza del 28 aprile 1978, ha rivolto alla nostra Corte in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, le seguenti domande:

«1. Se la nozione di "misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative" di cui all'articolo 30 del Trattato CEE, vada intesa nel senso che vi rientra anche la fissazione di un contenuto minimo di alcool per le acquaviti, fissazione contenuta nella legge tedesca sul monopolio degli alcolici distillati, la quale ha come conseguenza che prodotti tradizionali di altri Stati membri, il cui contenuto di alcool è inferiore al limite stabilito, non possono essere messi in commercio nella Repubblica federale tedesca;

2. se la fissazione di detto contenuto minimo possa rientrare nella nozione di "discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigiona-

mento e agli sbocchi" di cui all'articolo 37 del Trattato CEE.»

2. Comincerò con l'esaminare la seconda questione, per concentrare successivamente la mia attenzione sulla prima, che mi sembra la sola realmente importante. È chiaro perché i giudici di Hesse hanno creduto opportuno fare riferimento anche all'articolo 37 del Trattato CEE: la norma di base che fissa un tenore alcolico minimo come condizione di smercio delle acquaviti in Germania è contenuta, l'ho notato prima, nella legge federale sul monopolio degli alcolici distillati, e l'articolo 37 riguarda, come è ben noto, i monopoli nazionali a carattere commerciale. Non mi sembra necessario discutere lungamente in questa sede l'affermazione della Commissione, confutata con vari argomenti dalla ditta Rewe, secondo cui il monopolio tedesco dell'alcool sarebbe stato ormai soppresso; in verità, la legge 2 maggio 1976 ne ha soltanto modificato la regolamentazione, ed il fatto che l'esclusività dell'importazione di acquaviti, prima esistente a favore del monopolio, sia venuta meno, non credo giustifichi la tesi che il monopolio abbia avuto fine. Sta di fatto che un'amministrazione federale del monopolio continua ad esistere (essa è la parte convenuta innanzi al giudice di merito!), con numerosi e rilevanti poteri; sta di fatto pure che, contemporaneamente a questa causa, un'altra è pendente innanzi alla Corte — il caso 91/78, Hansen — in cui le modalità di funzionamento del monopolio tedesco dell'alcool sono prese in esame alla stregua dell'articolo 37.

Ciò detto, ritengo che si debba egualmente rispondere in modo negativo al secondo quesito sopra riferito; e ciò per due motivi. Anzitutto, anche se la norma di base sul tenore alcolico minimo delle acquaviti si trova nella legge tedesca relativa al monopolio degli alcolici distillati, è chiaro che non si tratta di una disposizione radicata nella logica del monopolio: essa potrebbe restare in vigore indipendentemente dall'esistenza del monopolio, e in altri Stati norme equivalenti sono effettivamente in vigore senza che un monopolio vi sia. Nello stesso ordinamento tedesco, come ha ricordato la Commissione, la legge di riforma del diritto dell'alimentazione del 15 agosto 1974 ha già previsto che la norma della legge sul monopolio dell'alcool concernente i contenuti alcolici minimi sarà sostituita da appositi regolamenti, compresi nell'ambito del diritto dell'alimentazione. Comunque non si deve dimenticare che il problema viene qui considerato in termini generali, per la natura stessa della procedura d'interpretazione pregiudiziale; e su di un piano generale mi sembra evidente che una misura limitativa, del genere di quella che è in gioco nel caso di specie, è estranea alla sfera di applicazione dell'articolo 37.

In secondo luogo, anche a voler supporre che l'articolo 37, paragrafo 1, sia applicabile, non mi pare che la fissazione di un contenuto alcolico minimo, applicabile egualmente ai prodotti nazionali e a quelli importati, possa rientrare nella nozione di «discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi» (paragrafo 1 del citato articolo 37). È pacifico che, per aversi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri, occorre un trattamento differenziato in base alla cittadinanza; ma se un contenuto alcolico minimo è condizione di smercio di qualsiasi acquavite o liquore, i produttori nazionali e quelli stranieri sono formalmente posti sullo

stesso piano riguardo all'obbligo di rispettare tale condizione. L'articolo 37 potrebbe, caso mai, entrare in linea di conto dal punto di vista del divieto, gravante sugli Stati membri, di astenersi da qualsiasi nuova misura «tale da limitare la portata degli articoli relativi all'abolizione ... delle restrizioni quantitative» (paragrafo 2); ma questo aspetto è al di fuori del secondo quesito posto dal giudice tedesco, e si collega piuttosto alla materia del primo quesito, che ora rimane da approfondire.

3. A proposito della formulazione del primo quesito, la parte convenuta nel giudizio di merito ha osservato che la procedura ex articolo 177 non permette di valutare la legittimità comunitaria di determinate disposizioni giuridiche in vigore in uno Stato membro. Questo è certamente esatto; ma la parte convenuta ha riconosciuto che dal quesito emerge un problema di indole generale, se cioè misure del tipo di quella esistente nella Repubblica federale siano compatibili con l'articolo 30 del Trattato CEE. In questi termini, il problema può certamente venire esaminato nel quadro della presente procedura.

È noto che il significato e la portata del divieto di misure aventi un effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione sono stati oggetto di una folta serie di decisioni di questa Corte. Vale la pena di citare in particolare la sentenza 15 dicembre 1976 nel caso 41/76, Donckerwolcke (Raccolta 1976, p. 1921), secondo cui tali misure comprendono «ogni regolamentazione commerciale degli Stati membri suscettibile di ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, il commercio intracomunitario». Questa pronunzia è l'espressione di un indirizzo consolidato: molte altre hanno egualmente ritenuto che la idoneità di una misura a creare indirettamente un intralcio agli scambi nella Comunità sia sufficiente per qualificare la misura stessa come contraria all'articolo 30 (fra le altre: le sentenze 15 dicembre 1976 nel caso 35/76, Simmenthal, Raccolta 1976, p. 1871; 20 maggio 1976 nel caso 104/75, de Peijper, Raccolta 1976, p. 613; 8 luglio 1975 nel caso 4/75, Rewe, Raccolta 1975, p. 843).

Alla luce di questa giurisprudenza, sembrerebbe a prima vista giustificato affermare senz'altro che cadano sotto il divieto dell'articolo 30 misure statali del tipo di quelle contestate dalla ditta Rewe, poiché non c'è dubbio che la fissazione di un tenore alcolico minimo per acquaviti e liquori, nazionali e importati, assunta come condizione di commercializzazione in uno Stato membro, abbia la conseguenza indiretta di ostacolare l'importazione di acquaviti e liquori dagli altri Stati membri fabbricati con un più basso contenuto di alcool.

Un più attento esame del problema è tuttavia reso necessario dal fatto che sono qui in gioco disposizioni statali concernenti la composizione di certi prodotti (acquaviti e liquori), e rientranti nel vasto campo della determinazione delle qualità tecniche alle quali è subordinata la commercializzazione di bevande e prodotti alimentari. Si può giungere sino ad affermare, come fa il monopolio tedesco degli alcoli convenuto nella causa di merito, che nel campo anzidetto ciascuno degli Stati membri conserva piena competenza a legiferare, e che alla Comunità spetta solo predisporre, e poi imporre mediante direttive, delle misure di armonizzazione (alla stregua dell'articolo 100 del Trattato CEE), restando l'applicabilità

dell'articolo 30 limitata ai casi di misure di commercializzazione relative alle sole merci importate?

Dirò subito che questa tesi si collega alla direttiva della Commissione del 22 dicembre 1969 (n. 70/50/CEE) la quale fu emanata in base all'articolo 33, paragrafo 7, del Trattato CEE, cioè in base alla norma che affidava alla Commissione il compito di stabilire procedure e ritmo di abolizione delle misure di effetto equivalente a contingentamenti esistenti alla data dell'entrata in vigore del Trattato. La medesima direttiva è stata invocata anche dalla parte attrice nel giudizio di merito, e mi sembra quindi necessario dedicarvi particolare considerazione. Essa si occupa, in primo luogo, delle misure di commercializzazione diverse da quelle applicabili indistintamente ai prodotti nazionali e importati (considerandi 4-7 del preambolo e articolo 2); in secondo luogo delle misure che invece si applicano così ai prodotti nazionali come a quelli importati (considerandi 8-11 del preambolo e articolo 3). Le misure del primo gruppo, che secondo il 4° considerando «rendono le importazioni vuoi impossibili vuoi più difficili o onerose dello smercio della produzione nazionale», sono di per sé considerate tali da produrre un effetto equivalente a quello delle restrizioni quantitative all'importazione. Invece, circa le misure del secondo gruppo — tra cui indubbiamente rientrano quelle discusse nel presente procedimento — l'ottavo considerando della direttiva afferma che esse non hanno, *di regola*, effetti equivalenti a quelli delle restrizioni quantitative, «perché tali effetti sono normalmente inerenti alla disparità delle disposizioni applicate in materia dagli Stati membri». Ciò nonostante, i considerandi nono e decimo, e l'articolo 3 della direttiva, riconducono le misure in questione alla categoria di quelle vietate, ex articolo 30 del Trattato, nell'ipotesi che i loro «effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci eccedono il contesto degli effetti propri di una regolamentazione commerciale», e quindi, in particolare, allorché «gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci sono sproporzionati rispetto al risultato perseguito» e anche «quando il medesimo obiettivo può essere raggiunto con altro mezzo, che intralci in minor misura gli scambi». In questa causa l'amministrazione del monopolio tedesco dei distillati alcolici sostiene che misure come quelle vigenti in Germania sul livello alcolico minimo delle acquaviti e liquori hanno effetti restrittivi proporzionati allo scopo, e che non vi sono altri mezzi per raggiungere gli obiettivi voluti: protezione della salute pubblica, tutela dei consumatori contro la frode e la concorrenza sleale. La ditta Rewe è naturalmente di contrario avviso.

4. Prima di entrare nel merito di queste due opinioni contrapposte, vorrei fare alcune osservazioni circa gli orientamenti della direttiva 70/50, e, più in generale, circa il problema della determinazione delle qualità tecniche delle merci ai fini della loro commercializzazione.

In primo luogo, ho già ricordato che la direttiva 70/50 si richiama esplicitamente all'articolo 33, paragrafo 7, del Trattato. Essa si colloca dunque nella fase della graduale soppressione dei contingentamenti, che coincideva con il periodo transitorio (è chiarissimo, a tale riguardo, l'articolo 32, 2° comma). Questo può spiegare la linea di cautela adottata dalla

Commissione di fronte al fenomeno delle misure relative alla commercializzazione dei prodotti, indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e a quelli importati; misure i cui effetti sono ritenuti, come si è visto, nell'ottavo considerando della citata direttiva, non equivalenti «di regola» a quelle delle restrizioni quantitative. Sulla stessa linea di cautela (o meglio d'interpretazione riduttiva dell'articolo 30), la Commissione si pose, d'altronde, riguardo alle formalità al cui espletamento è subordinata l'importazione, affermando (nel terzo considerando della direttiva in esame) che esse «non comportano *di regola* effetti equivalenti a quelli delle restrizioni quantitative»; tesi successivamente smentita dalla nostra Corte nella già citata sentenza Donckerwolcke.

Ma, terminato il periodo transitorio, e divenuto con ciò assoluto il divieto dei contingentamenti e delle misure di effetto equivalente, mantenere una siffatta linea di cautela sarebbe ingiustificato.

In secondo luogo, va intesa «cum grano salis» l'affermazione inserita nel nono considerando della direttiva in questione, secondo cui il Trattato lascerebbe impregiudicati i poteri degli Stati membri di disciplinare il commercio. Certo tali poteri non sono stati trasferiti alla Comunità; ma il diritto comunitario è in grado di limitarne l'esercizio, e di fatto lo limita con numerose norme, fra cui l'articolo 30. La sentenza Donckerwolcke applicò il divieto dell'articolo 30 proprio alle regolamentazioni commerciali statali suscettibili di ostacolare il commercio intracomunitario. Perciò, sostenere che gli Stati membri abbiano piena libertà di fissare le condizioni di commercializzazione consistenti in una data composizione delle merci — e che in questo campo il diritto comunitario non c'entri affatto — sarebbe un evidente errore.

In terzo luogo, trovo poco convincente il motivo indicato nell'ottavo considerando della direttiva, per giustificare la tesi della mancanza di effetto equivalente a quello delle restrizioni quantitative (almeno «di regola») nel caso delle misure di commercializzazione applicabili a prodotti nazionali e importati: tale motivo sarebbe, come ho già detto, che gli effetti di misure simili «sono normalmente inerenti alla disparità delle disposizioni applicate in materia dagli Stati membri». Senza dubbio, la disparità delle norme sulla commercializzazione dei prodotti può falsare le condizioni di concorrenza sul mercato comune (ipotesi che rientra nell'articolo 101 del Trattato CEE), e in questo senso avere effetti sulla libera circolazione delle merci, cosicché è logico che si persegua l'eliminazione delle disparità mediante direttive di armonizzazione; ma frattanto resta pur sempre da verificare se una delle regolamentazioni statali in materia non contenga misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, colpite come tali dal divieto dell'articolo 30. Questo non sarebbe il caso, ad esempio, se uno Stato membro subordinasse lo smercio di taluni prodotti fabbricati sul proprio territorio a determinate condizioni di composizione o di qualità ma al tempo stesso ammettesse lo smercio dei prodotti importati della stessa categoria che siano coperti da una denominazione di origine controllata, o rechino precise indicazioni relative agli elementi che li compongono.

In verità, la questione dei rapporti fra l'articolo 30 e seguenti del Trattato CEE e gli articoli 100-102 (sul ravvicinamento

delle legislazioni) è mal posta, se si presume che l'applicabilità del secondo gruppo di norme a una determinata materia sia sufficiente ad escludere l'incidenza del divieto dell'articolo 30, nella stessa materia. Nel caso di specie, la convenuta nel giudizio di merito sembra convinta che, trattandosi delle condizioni di qualità o di composizione delle merci, il diritto comunitario possa intervenire esclusivamente sotto forma di direttive sul ravvicinamento delle legislazioni; perciò, in attesa che il ravvicinamento concernente un determinato prodotto abbia luogo, dovrebbe escludersi la valutazione delle misure prese dagli Stati membri alla luce dell'articolo 30. Questa tesi è inaccettabile (ed è del resto smentita dalla stessa direttiva 70/50). È chiaro che, quando il ravvicinamento delle legislazioni è effettuato, l'articolo 30 è messo fuori gioco, per il semplice motivo che si deve presumere la conformità al Trattato (ivi compreso l'articolo 30) delle direttive emanate ai sensi degli articoli 100 e 101; ma finché il ravvicinamento non si verifica, l'articolo 30 è applicabile a ciascuna delle legislazioni che attendono di essere armonizzate. Va da sé, poi, che le disposizioni statali eventualmente in contrasto col divieto dell'articolo 30 non potranno servire da punti di riferimento, ai fini di una successiva armonizzazione.

Sul problema generale delle disposizioni nazionali la cui disparità crea ostacoli di ordine tecnico agli scambi, giova ricordare che fin dal 28 maggio 1969 il Consiglio emanò un programma generale per l'eliminazione di tali ostacoli (GU CE C 76 del 17. 6. 1969) e in particolare una risoluzione concernente le derrate alimentari. Il programma prevedeva fra l'altro che entro il 1° gennaio 1971 il Consiglio doveva adottare direttive nel settore degli alcolici, ed era accompagnato da un accordo dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, che instaurava un regime di status quo temporaneo. Il calendario adottato nel maggio 1969 è stato poi sostituito da un altro, allegato alla risoluzione del Consiglio del 17 dicembre 1973 (GU CE C 117 del 31. 12. 1973), che ha spostato al 1° gennaio 1978 la data limite per l'adozione, da parte del Consiglio, di proposte della Commissione relative ai prodotti alcolici. Ma fino ad oggi non risulta che proposte in tale campo siano state presentate al Consiglio.

Ciò precisato, conviene aggiungere che, là dove delle direttive di armonizzazione sono state emanate (per esempio, nel settore dei succhi di frutta: v. direttiva del Consiglio 75/726 del 17 novembre 1975), l'eliminazione di ostacoli tecnici agli scambi è avvenuta con la fissazione di norme comuni che riguardano non solo la composizione dei prodotti e le loro caratteristiche di fabbricazione, ma anche l'uso di denominazioni riservate e l'etichettatura. Ora, prima dell'adozione di norme comuni, può accadere che ciascuno di questi aspetti sia regolato dal diritto di un solo Stato membro in modo tale che si verifichino effetti equivalenti a quelli delle restrizioni quantitative; tutto dipende dalle finalità di ciascuna regolamentazione nazionale e dalla maniera in cui viene risolto il problema delle condizioni di smercio dei prodotti importati.

5. A questo punto, l'indagine deve rivolgersi agli obbiettivi perseguiti da norme del tipo di quelle vigenti nella Repubblica federale, bisogna vedere se bastino a giustificare l'intralcio causato alle importazioni. La parte convenuta nel giudizio di merito ha menzionato tre scopi, i quali dovrebbero avere valore giustificativo: la

protezione della salute pubblica, la tutela del consumatore contro le frodi, la repressione della concorrenza sleale. La misura di fissazione del contenuto alcolico minimo di acquaviti e liquori, della quale ci stiamo occupando, può essere dunque esaminata alla luce dei criteri contenuti nell'articolo 3 della direttiva 70/50, per stabilire se i suoi effetti restrittivi siano sproporzionati rispetto ai risultati perseguiti, e se i medesimi obiettivi non potessero essere raggiunti con altri mezzi, recando minore intralcio agli scambi. La misura anzidetta può pure essere esaminata alla stregua dell'articolo 36 del Trattato CEE, che come è noto dichiara fra l'altro impregiudicate, malgrado le regole degli articoli 30-34, le restrizioni all'importazione giustificate da motivi di ordine pubblico e di tutela della salute delle persone.

In proposito, osservo che l'articolo 36 è senza dubbio un metro di valutazione più solido di quello offerto dalla direttiva 70/50, visti i dubbi che ho espresso circa la compatibilità di tale direttiva con l'interpretazione rigorosa dell'articolo 30, oggi prevalente. Sottolineo inoltre che i criteri accolti nel citato articolo 3 della direttiva 70/50 presuppongono la legittimità, dal punto di vista del diritto comunitario, dei risultati che gli Stati, con le misure di commercializzazione, intendono perseguire. Ora, la protezione della salute pubblica è senz'altro uno scopo legittimo, al quale viene fatto testuale riferimento nell'articolo 36. Egualmente legittime sono le deroghe all'articolo 30 che appaiono necessarie per proteggere produttori e consumatori dalle frodi commerciali: lo ha riconosciuto la Corte, sulla base sempre dell'articolo 36 e della nozione di ordine pubblico in esso contenuta, nella sentenza del 20 febbraio 1975 in causa 12/74, Commissione/Repubblica federale di Germania (Raccolta 1975, pag. 181 e segg.) al punto 17 della motivazione. Dubito invece che la repressione della concorrenza sleale sia una finalità tale da giustificare deroghe all'articolo 30; sembrerebbe quanto meno dubbio che la nozione di ordine pubblico di cui al citato articolo 36 possa venire estesa fino a questo punto. Mi sembra tuttavia utile rammentare che, nella citata direttiva 75/726 sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di succhi di frutta, il divieto di ostacolare il commercio intracomunitario di questi prodotti mediante disposizioni nazionali non armonizzate circa la loro composizione, le caratteristiche di fabbricazione, il condizionamento o l'etichettatura (articolo 12, paragrafo 1) è stato dichiarato non applicabile a disposizioni giustificate da motivi di repressione della concorrenza sleale, oltre che di tutela della salute pubblica, di repressione delle frodi, di tutela della proprietà industriale e commerciale, di indicazioni di provenienza e di denominazione di origine (articolo 12, paragrafo 2).

Veniamo ora alle misure, delle quali si discute nella presente controversia. A me sembra molto difficile condividere il punto di vista sostenuto dall'amministrazione germanica del monopolio degli alcolici distillati, secondo cui la fissazione di un contenuto alcolico minimo per acquaviti e liquori servirebbe a tutelare la salute pubblica contro i rischi dell'alcolismo. A sostegno di questa tesi è stato detto che più basso è il tenore alcolico consentito, maggiori sono le quantità di acquaviti e di liquori consumati, e che in ogni caso lo straripare di prodotti importati, una volta rotta la diga del tenore al-

colico minimo, moltiplicherebbe le tentazioni per i consumatori. Per conto mio, sono d'avviso che offrire sul mercato un'alternativa di bevande meno forti dal punto di vista del tenore alcolico consente di sperare che diminuiscano i consumatori di bevande più nocive, in quanto di gradazione alcolica superiore. Per restare al liquore che ha dato origine a questo caso: vi sono in Germania bevitori di «Cassis de Dijon», i quali sono attualmente obbligati a consumarne la versione a 25 gradi, specialmente prodotta per il mercato tedesco, essendo preclusa la commercializzazione dell'autentico «Cassis de Dijon». Non sarebbe forse meglio per la salute pubblica che i consumatori affezionati a un liquore del gusto del Cassis avessero la possibilità di assorbire meno alcool, oltre che la soddisfazione di bere il prodotto originario? E se è vero, come è stato affermato dalla difesa del monopolio tedesco, che sono le abitudini e le richieste dei consumatori a determinare le norme di qualità, in modo che essi trovino sul mercato ciò che desiderano e si attendono di trovare richiedendo un dato prodotto, non è altrettanto vero che, per orientare tali abitudini ed eventualmente modificarle, una più grande possibilità di scelta è opportuna, anzi necessaria? Orientare il pubblico verso bevande alcoliche meno forti sarebbe, credo, una manifestazione di maggiore sollecitudine per la salute pubblica, che non costringerlo a ingerire solo bevande in cui non può essere ridotto il contenuto minimo della sostanza dannosa.

Quanto alla repressione delle frodi, mi sembra che sia importante evitare lo smercio di prodotti che si presentano per quello che non sono, o usurpando una denominazione che non spetta loro, o inducendo in equivoco circa il luogo di produzione, o mancando di indicare i componenti. Considero quindi senz'altro legittimo, dal punto di vista del diritto comunitario, che ogni Stato membro risolva in modo appropriato il problema della identificazione di ciascun prodotto, della sua denominazione, della sua origine, della indicazione dei suoi componenti. Ma tutto ciò non ha nulla a che fare con la determinazione obbligatoria del contenuto minimo di alcool per tutte le acquaviti e tutti i liquori.

È stato eccepito che le indicazioni sull'etichetta possono costituire una garanzia supplementare per il consumatore (e a questo titolo sono previste dalla legislazione germanica), non l'unica garanzia. Egli trascurerebbe, in generale, di prendere conoscenza delle caratteristiche di un prodotto, e si orienterebbe quasi automaticamente verso i prodotti meno costosi (nella specie, quelli con più basso tenore di alcol); sarebbe, perciò esposto a subire ogni genere di frode. Ma l'idea di questa diffusa, se non generale, incapacità del consumatore mi pare che condanni al fallimento tutti gli sforzi di proteggerlo, a meno che non gli si imponga un prodotto nazionale unico, di composizione costante e rigorosamente controllata. D'altra parte, la fissazione di un tenore minimo di alcool di per sé evita il solo rischio che si spacci per acquavite o liquore un prodotto avente un contenuto alcolico più basso. Ma vi è forse una nozione di acquavite o liquore necessariamente legata a un determinato tenore alcolico? È nel campo delle acquaviti la frode più grave, da evitare con un rigido limite legislativo, è la presenza di un tenore alcolico inferiore a quello che il consumatore si attende?

Questi dubbi mi inducono a ritenere che il vero motivo della misura in discussione stia altrove: in una tradizione di mercato alla quale i produttori nazionali si conformano da lungo tempo e alla quale perciò i gusti dei consumatori si sono abituati, tanto da far temere l'invasione dei prodotti stranieri a più basso tenore alcolico. La convenuta nel giudizio di merito ha negato che la regolamentazione qui discussa accordi vantaggi ai produttori nazionali, visto che essa si applica indistintamente a tutti i prodotti, nazionali o importati; a me sembra che il vantaggio principale risulti dalla restrizione dell'importazione di prodotti concorrenti, già affermatisi nei paesi di origine, ma non commerciabili perché di tenore alcolico inferiore al limite prescritto. È stato anche osservato, dalla stessa convenuta, che se si ammette la commercializzazione di prodotti stranieri a basso tenore alcolico, tutta la produzione nazionale è costretta a adeguarsi, con la conseguenza che il livello alcolico minimo adottato nello Stato membro che ha minori esigenze a questo riguardo sostituirebbe il limite originario. Ma questo ragionamento è tutto fondato sull'idea che il consumatore si orienti unicamente in funzione del prezzo, il quale è minore per i prodotti a più basso tenore alcolico. L'esperienza comune dimostra che ciò non è vero: nei paesi dove è alto il consumo di vino (per citare una bevanda di tenore alcolico relativamente basso), ciò non ha indotto i produttori di brandy, grappa o altre acquaviti a ridurre il tenore alcolico di questi prodotti. Dal punto di vista del diritto comunitario, nulla impedisce a uno Stato membro di fissare un determinato livello alcolico minimo per le acquaviti o i liquori di produzione nazionale, esigendo al tempo stesso che i corrispondenti prodotti stranieri rechino una chiara indicazione della loro provenienza e del loro tenore in alcool (naturalmente senza usurpare denominazioni nazionali debitamente protette).

Da questo insieme di considerazioni traggo il convincimento che le misure del genere di quelle vigenti nella Repubblica federale, recanti ostacolo indiretto alle importazioni e pertanto contrarie all'articolo 30 del Trattato CEE, non siano giustificate alla stregua dell'articolo 36 dello stesso Trattato, e neanche alla luce dell'articolo 3 della direttiva 70/50 della Commissione, in data 22 dicembre 1969. L'obiettivo di tutelare i consumatori contro le frodi può infatti essere raggiunto con altri mezzi che intralciano in misura minore gli scambi; rispetto a quell'obiettivo, gli ostacoli frapposti alla libera circolazione delle merci sono eccessivi, e dunque sproporzionati.

6. Pertanto concludo proponendo che la Corte risponda ai quesiti posti dal Finanzgericht del Land di Hesse, con ordinanza del 28 aprile 1978, dichiarando — ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE — quanto segue:

a) Rientra nella nozione di «misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (articolo 20 Trattato CEE) la determinazione di un contenuto alcolico minimo per acquaviti e liquori, che sia prevista dalla legge di uno

Stato membro come condizione di commercializzazione, se essa si applica indistintamente a prodotti nazionali e stranieri e ostacola così l'importazione di prodotti di altri Stati membri aventi un tenore alcolico inferiore al limite stabilito.

b) Le misure statali del tipo sopra indicato non rientrano nella nozione di «discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi» (articolo 37 Trattato CEE) anche se vengono adottate nel quadro di un regime nazionale di monopolio degli alcolici distillati.