

Nella causa 193/80,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Rolf Wägenbaur, in qualità di agente, assistito dal sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, in qualità di agente, assistito dal sig. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

sostenuta

dal GOVERNO DELLA REPUBBLICA FRANCESE, rappresentato dal sig. G. Guillaume, capo della Direzione affari legali del ministero per gli affari esteri, in qualità d'agente, assistito dal sig. A. Carnelutti, segretario per gli affari esteri, in qualità di agente aggiunto, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia,

interveniante,

causa avente ad oggetto un ricorso inteso a far dichiarare che, vietando l'importazione e la messa in commercio, sotto la denominazione «aceto», di aceto non derivante dal vino, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 30 e 36 del Trattato CEE,

LA CORTE,

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

avvocato generale: Sir Gordon Slynn;  
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

## I — Gli antefatti e il procedimento

1. *La normativa controversa*

In Italia, la produzione e il commercio dell'aceto sono disciplinati principalmente dalla legge-delega 9 ottobre 1964, n. 991 (GURI n. 265 del 28. 10. 1964); in conformità a detta legge, ed in particolare all'art. 2, n. 6, di essa, il decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162 (GURI n. 73 del 23. 3. 1965) — in prosieguo denominato «D.P.R. 162» — sancisce, all'art. 51, che:

«è vietato trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque utilizzare per uso alimentare diretto o indiretto, alcole etilico sintetico, nonché prodotti contenenti acido acetico non proveniente dalla fermentazione acetica del vino o del vinello, e prodotti derivanti dalla fermentazione acetica del vino o del vinello che non possono essere qualificati 'aceto' in base al precedente art. 41».

A norma dell'art. 41 del D.P.R. 162, la denominazione «aceto» è riservata al «prodotto ottenuto dalla fermentazione acetica dei vini o del vinello».

Gli artt. 41 e 51 del D.P.R. 162 sono stati modificati con legge 9 ottobre 1970,

n. 739 (GURI n. 270 del 24. 10. 1970), che ha soppresso le parole «o del vinello».

A norma degli artt. 94 e 106 del D.P.R. 162, i trasgressori degli artt. 51 e 41 dello stesso sono puniti con multe, o con la reclusione o con la revoca dell'autorizzazione o della licenza, oppure con la chiusura dello stabilimento.

Infine, l'art. 60 del D.P.R. 162 stabilisce che:

«le disposizioni del presente decreto si applicano anche ai prodotti importati dall'estero».

A motivo di detta disciplina, pertanto, non è possibile importare in Italia e mettervi in commercio aceto non derivante dalla fermentazione acetica del vino e preparazioni alimentari contenenti aceti di altre specie.

Detta situazione ha già dato luogo alla sentenza 26 giugno 1980 nella causa 788/79 (procedimento penale a carico di Herbert Gilli e Paul Andres), in cui la corte ha dichiarato:

«La nozione di "misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione" di cui all'art. 30 del Trattato CEE va intesa nel senso che rientra in questa norma il divieto, sancito da uno Stato membro, d'importare o di porre in commercio aceto contenente acido acetico non derivante dalla fermentazione

acetica del vino, ed in particolare aceto di mele, qualora si tratti di aceto legalmente prodotto e messo in commercio in un altro Stato membro.»

## 2. *La normativa comunitaria*

Il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1959, n. 7 bis, relativo all'inserimento di alcuni prodotti nell'elenco dell'allegato II del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (GU del 30 gennaio 1961, pag. 71), ha inserito gli «aceti commestibili e loro succedanei commestibili» (voce 22.10 della nomenclatura di Bruxelles) nell'elenco suddetto; gli aceti sono pertanto considerati prodotti agricoli.

Il regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 377, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54, pag. 1), che si applica anch'esso all'aceto di vino, non contiene norme specifiche in materia.

La creazione di un'organizzazione comune di mercato nel settore degli aceti è già stata prevista, ma la Commissione non ha ancora trasmesso al Consiglio alcuna proposta in materia.

## 3. *Il procedimento*

Con lettera 14 dicembre 1978, la Commissione, affermando che la suddetta normativa italiana — che vieta di mettere in commercio prodotti contenenti acido acetico non derivante dalla fermentazione acetica del vino — va «configurata come una misura di effetto equivalente a delle restrizioni quantitative all'importazione e contraria come tale alla normativa di cui all'art. 30 del Trattato e per la quale sembra da escludersi una deroga in

base all'art. 36 del Trattato stesso», chiedeva al governo della Repubblica italiana «di comunicarle, nel termine di due mesi dalla data di ricezione della presente, le proprie osservazioni sul punto di vista che essa si onora di sottoporle». La Commissione precisava inoltre nella stessa lettera che tale valutazione «non concerne che l'aceto di alcool ottenuto per mezzo della fermentazione acetica di prodotti agricoli ad eccezione quindi dell'acido acetico sintetico».

Non avendo ricevuto alcuna risposta, la Commissione emetteva nei confronti della Repubblica italiana un parere motivato in data 19 novembre 1979, ribadendo, per l'essenziale, le argomentazioni svolte nella lettera 14 dicembre 1978.

In una lettera dell'8 novembre 1979, con cui comunicava alla Commissione le proprie osservazioni, il governo italiano si dichiarava sorpreso del fatto che la Commissione avesse deciso di far ricorso a tale procedimento, giacché la materia rientrava, a suo avviso, nell'ambito di applicazione dell'art. 100 del Trattato CEE; esso si dichiarava pertanto pronto ad accettare una normativa comunitaria sull'aceto, ma, in assenza di questa, riteneva di avere «buoni motivi per non modificare la propria legislazione prima ed al di fuori di un quadro operativo armonizzato e coordinato», tanto più che i provvedimenti censurati non erano discriminatori poiché si applicavano al prodotto importato così come a quello di produzione nazionale.

In seguito a questa lettera, la Commissione trasmetteva al governo italiano, il 28 luglio 1980, un ulteriore parere motivato ad integrazione del precedente. Dopo avere ribadito la misura principale formulata nel primo parere, la Commissione affermava che la Corte di giustizia, nella sentenza Gilli, aveva «confermato» la sua valutazione e che il fatto di riser-

vare la denominazione «aceto» all'aceto di vino costituisce anch'esso una trasgressione.

Non avendo il governo italiano adottato i provvedimenti necessari per adeguarsi ai due pareri motivati, la Commissione ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia il presente ricorso, pervenuto alla cancelleria della Corte il 29 settembre 1980.

Con atto 3 dicembre 1980, il governo francese chiedeva di intervenire a sostegno delle conclusioni presentate nella presente controversia del governo della Repubblica italiana. Tale intervento è stato dichiarato ammissibile con ordinanza 17 dicembre 1980.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale del procedimento senza far luogo ad istruttoria.

## II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

1. constatare che la Repubblica italiana, vietando l'importazione e la commercializzazione, sotto la denominazione «aceto», di aceto non a base di vino, ha mancato agli obblighi che le incombono in virtù degli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE.
2. condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese».

Il *governo italiano* «confida che la pronunzia della Corte disattenderà le richieste della Commissione».

## III — Riepilogo dei mezzi e degli argomenti delle parti

La *Commissione* sostiene che la normativa italiana sopra citata, la quale esclude che possano essere importati e messi in commercio in Italia tutti gli aceti e le preparazioni alimentari a base di aceti diversi dall'aceto di vino, e riserva inoltre la denominazione «aceto» all'aceto di vino, infrange le norme sulla libera circolazione delle merci all'interno della Comunità. A questo proposito, la Commissione si richiama alla giurisprudenza costante della Corte di giustizia, secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative» (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. 1974, pag. 852).

La normativa italiana, del resto, non si giustifica alla luce del Trattato in quanto non è «necessaria per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare ... alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe, Racc. 1979, pag. 649). In effetti, è noto che gli aceti non di vino non sono pregiudizievoli alla salute umana; inoltre, non è in causa la protezione dei consumatori, in quanto a tal fine è sufficiente che il consumatore sia adeguatamente informato, per esempio mediante un'etichetta appropriata, sulla composizione del prodotto che acquista; la citata sentenza nella causa 788/79 conferma tali valutazioni.

Ad avviso della Commissione, l'unica possibile spiegazione della normativa italiana — come del resto viene riconosciuto dal governo italiano, quanto meno implicitamente — è che essa è stata adottata per assicurare uno sbocco alla produzione eccedente di vino; tale motivo, tuttavia, non può in alcun caso legittimare il divieto opposto agli aceti diversi dall'aceto di vino.

Da quanto precede risulta che la normativa italiana in causa costituisce un ostacolo agli scambi intracomunitari che avvantaggia, principalmente, i produttori nazionali di aceto di vino, senza essere giustificato sotto il profilo del Trattato da «uno scopo d'interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci» (causa 120/78, citata, punto quattordicesimo della motivazione): si deve pertanto concludere che i provvedimenti in questione costituiscono violazione dell'art. 30 del Trattato CEE, senza essere giustificati dall'art. 36 dello stesso.

Ad avviso del *governo italiano*, la sentenza pronunciata dalla Corte nella causa 788/79 — nell'ambito dell'art. 177 del Trattato CEE — non può pregiudicare «i contenuti e le conclusioni propri di un giudizio d'inadempimento ex art. 169». Infatti, il sistema di giustizia comunitaria ha collocato i due interventi della Corte su piani autonomi e diversi, assegnando a ciascuno appropriati e diversi significati e funzioni. Il giudizio di cui all'art. 177 del Trattato resta sempre un giudizio ancorato alla sua esclusiva funzione d'interpretazione delle norme comunitarie; invece, ai giudici nazionali resta riservata l'applicazione corretta ed

uniforme di tali norme; di conseguenza, nonostante una norma nazionale abbia dato luogo al giudizio di interpretazione ex art. 177 del Trattato, tale norma «non costituisce in alcun modo l'oggetto» del giudizio di cui trattasi.

Inoltre, la norma nazionale, nel giudizio d'interpretazione, si trasforma in «ipotesi teorica», valutata nei suoi aspetti oggettivi ed estrinseci, senza cioè tener approfonditamente conto della «situazione» propria dello Stato membro che l'ha emanata. Così, nella causa 788/79, la Corte ha portato la sua attenzione soltanto sul disposto dell'art. 51 del D.P.R. 162, cioè su un frammento di una complessa e articolata normativa; orbene, tale apprezzamento non sembra certamente sufficiente a «sostenere definitive conclusioni sulla complessa materia controversa nel presente giudizio».

Tale analisi è inoltre confermata dalla giurisprudenza della Corte in materia di art. 36 del Trattato CEE. Dalle sentenze 788/79 e 120/78 risulta che «certi valori di carattere sociale, che costituiscono patrimonio inalienabile della civiltà dei paesi membri, debbono sempre poter prevalere sugli interessi di carattere strettamente commerciale» e che la soddisfazione di queste esigenze fondamentali resta affidata agli Stati membri che identificano e proteggono i bisogni emergenti dalla peculiare situazione di ciascun paese, bisogni che non necessariamente coincidono in tutte le regioni della CEE, dal momento che essi costituiscono «un dato storico incontrovertibile, che d'altronde il processo d'integrazione europea non intende ignorare o sopprimere».

Se gli enunciati contenuti nella sentenza interpretativa 788/79 dovessero automaticamente valere per la definizione della presente controversia, «ad essi potrebbe fondatamente muoversi l'addebito di avere del tutto trascurato questi essenziali valori sottintesi nell'art. 36 del Trattato», essendo stata omessa, in detta sentenza, la verifica delle norme vigenti nell'ordinamento italiano in materia di aceto in rapporto ai dati emergenti dalla situazione del relativo paese.

Il governo italiano ha precisato poi che l'aceto di vino è un prodotto agricolo: per prodotti di questo genere le propensioni e le abitudini dei consumatori sono condizionate dalla produzione agricola locale. Orbene, in un paese mediterraneo a diffusa produzione vinicola, «l'aceto di vino è per inveterata consuetudine l'aceto per antonomasia», mentre la situazione è profondamente diversa in altre latitudini europee, dove sono diffusi aceti di varia origine (malto, sidro, idromele, aceto sintetico).

Pertanto, ad avviso del governo italiano, gli obiettivi comunitari non sono raggiungibili con «la drastica e formale applicazione di rigide norme interdittive di discipline nazionali come l'art. 30 del Trattato», bensì nella loro «sede naturale ed appropriata, in quello strumento flessibile dato dall'art. 100 del Trattato». D'altronde, l'azione della Comunità si era già collocata in questa prospettiva: il Consiglio, nelle sue risoluzioni del 28 maggio 1969 (GU C 76) e del 17 dicembre 1973 (GU C 117), aveva considerato l'aceto tra quei prodotti alimentari per i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare delle proposte di armonizzazione, ma la Commissione non ha presentato tali proposte.

Per questi motivi, il governo italiano sostiene che la normativa di cui trattasi è lecita in base all'art. 36 del Trattato CEE.

Al riguardo, esso premette innanzitutto che le disposizioni contestate nel presente giudizio valgono per tutti i prodotti a contenuto acetico non originati dal vino, «senza alcuna discriminazione tra prodotti nazionali e prodotti importati».

Il governo italiano rileva poi che la Commissione non si è curata di approfondire, nel presente ricorso, se l'impossibilità di importazione non sia altro che una conseguenza necessaria, e quindi legittima, delle norme emanate dallo Stato nella sua competenza legislativa in materia di commercio dei prodotti. Infatti, il legislatore italiano deve non solo tener conto delle abitudini dei consumatori italiani quali definite in precedenza, ma inoltre tutelare i consumatori contro eventuali frodi.

Di conseguenza, non è consentito affermare che le disposizioni di cui trattasi nella fattispecie costituiscono «mezzo di discriminazione arbitraria» o «restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri», arguendo ciò dalla mera constatazione che «le regole di commercio in tal modo poste sono atte a creare una qualche posizione di favore per i produttori agricoli di quella stessa area socio-economica, da cui provengono gli usi del consumatore».

Sempre a proposito dell'art. 36 del Trattato CEE, il governo italiano sottolinea che le osservazioni da esso formulate l'8 novembre 1979 non costituiscono —

contrariamente a quanto affermato dalla Commissione — l'ammissione di una motivazione protezionistica delle disposizioni del D.P.R. 162.

In virtù dell'art. 41, il nome di «aceto» è riservato al prodotto ottenuto dalla fermentazione acetica dei vini; con questa disposizione, il governo italiano ha soltanto «tradotto in termini normativi una realtà che già apparteneva alle corrette tradizioni commerciali rispondenti alle esigenze di domanda del prodotto». Esso non usa l'imperio della legge per costituire, a favore dell'aceto di vino, un privilegio commerciale, bensì mira solo a regolare il comportamento del produttore e del commerciante di aceto «in modo da garantire l'immissione alla vendita dei prodotti secondo la loro identità conosciuta dal consumatore, il quale in Italia quando chiede una bottiglia di aceto intende volere aceto di vino».

Venendo poi ai divieti imposti dall'art. 51 del D.P.R. 162, il governo italiano sostiene che essi hanno la loro premessa e la loro giustificazione negli stessi fattori ambientali. Tali divieti costituiscono un indispensabile strumento di protezione dei consumatori contro «forme abusive o comunque maliziose di commercializzazione» degli aceti non prodotti attraverso la fermentazione acetica del vino. In oltre, il governo italiano precisa che la libertà dei commerci non è gravemente colpita quando «l'attenzione ed il rispetto per la fiducia del consumatore, e le norme che vi presiedono, non posseggono nei fatti una reale attitudine limitativa di un flusso commerciale», in quanto, ancora prima dell'emanazione del D.P.R. 162, era sostanzialmente ignota sul mercato italiano una messa in vendita di aceto come aceto di origine diversa dal vino.

Il governo italiano ricorda poi che l'importazione in Italia di aceto di mele, che

ha dato origine al caso giudiziario sfociato poi nella sentenza interpretativa nella causa 788/79, si è verificata «in una provincia abitata da una minoranza etnica, le cui tradizioni e costumi . . . la distinguono dalla generale situazione nazionale».

Nondimeno, il governo italiano si dichiara disponibile a riconsiderare l'aspetto legislativo interno della materia per quanto concerne i divieti stabiliti dall'art. 51 del D.P.R. 162, e ciò «sotto il profilo che gli intralci legali frapposti da tale norma agli scambi intracomunitari nel settore dell'aceto potrebbero apparire non proporzionati alle esigenze da soddisfare». Il governo italiano insiste però, nell'affermare il suo buon diritto a mantenere in vigore una disposizione del tenore di quella contenuta nel 1° comma dell'art. 41 dello stesso D.P.R. — che riserva la denominazione «aceto» al solo aceto di vino — «sia perché ad essa non possono imputarsi effetti equivalenti ad una restrizione quantitativa all'importazione, sia perché, ove tali effetti sussistessero, sarebbero comunque legittimati dall'art. 36 del Trattato».

Il governo italiano precisa poi che, se l'art. 36 non ha potuto giocare nella causa 120/78, Rewe, la situazione del caso di specie è diversa, in quanto la norma italiana ora in discussione trova la propria giustificazione soltanto in un problema di denominazione e di garanzia dell'uso veritiero della medesima. Quanto alla tesi della Commissione, secondo cui l'uso del termine «aceto» potrebbe essere concesso in Italia anche ad aceti non di vino, essendo sufficiente, per tutelare il consumatore, che per questi diversi aceti si prescrivano opportune etichettature denunzianti l'origine del prodotto, il governo italiano è dell'avviso che essa «non sfugge alla critica di voler costruire a livello comunitario, forzando le diverse realtà nazionali, una terminologia commerciale dell'aceto comune ed

uguale per tutti i paesi membri, cioè rigorosamente omologata per tutte le lingue, affidando alla sentenza della Corte l'ingrato compito di contrapporsi al fenomeno sociale forse più irriducibile ad una imposizione autoritativa: l'uso linguistico».

Orbene, tutto questo non rientra nelle tradizioni della Comunità europea. Ne è prova quanto è avvenuto per una situazione del tutto analoga: quella del vino. La Comunità ha in proposito emanato il regolamento 337/79 nel quale si statuisce che la denominazione «vino» in lingua italiana può essere usata esclusivamente con riferimento al prodotto ottenuto dalla fermentazione del mosto d'uva.

Di conseguenza, il giusto rispetto per la protezione del consumatore italiano e per le usanze linguistiche cui questo si affida «non può essere visto come un ingiustificato intralcio al commercio in Italia di aceti non di vino».

Il *governo francese* ha precisato, nelle sue osservazioni, che, alla luce della formulazione delle conclusioni della ricorrente — pubblicate dalla Gazzetta ufficiale delle Comunità — esso era stato indotto a ritenere che la Commissione facesse carico alla legislazione italiana di vietare il commercio e l'importazione non solamente dell'aceto ottenuto dalla fermentazione di prodotti agricoli diversi dal vino, bensì anche di quello prodotto mediante sintesi dell'acido acetico.

Orbene, successivamente alla ricezione del fascicolo, il governo francese, avendo potuto constatare che la Commissione

ammette che l'Italia possa legittimamente mantenere in vigore il divieto di smercio dell'aceto ottenuto da acido acetico di sintesi, ritiene, in questo caso, di poter rinunciare all'intervento, in quanto aderisce a tale modo di vedere. Tuttavia, «nel caso contrario, esso esprimerà il suo punto di vista a parziale sostegno delle conclusioni del governo italiano in occasione delle discussioni orali».

#### IV — Fase orale

Nell'udienza del 17 giugno 1981, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Berardis, in qualità d'agente, la Repubblica italiana, rappresentata dal sig. P. G. Ferri, in qualità d'agente, e la Repubblica francese, rappresentata dal sig. A. Carnelutti, in qualità d'agente, hanno svolto difese orali e hanno risposto alle domande loro rivolte dalla Corte.

La discussione è stata in parte dedicata alla delimitazione del ricorso per carenza rispetto ai due pareri motivati che lo hanno preceduto.

Varie domande dei membri della Corte vertevano sul se il ricorso riguardasse l'aceto prodotto diluendo l'acido acetico oppure solo quello ottenuto da prodotti agricoli.

Dopo una sospensione dell'udienza il presidente, in nome della Corte, ha dichiarato che la Corte, se dovesse decidere per la ricevibilità dell'estensione del ricorso all'aceto detto sintetico, darebbe ai partecipanti al giudizio una

nuova occasione per presentare in proposito le loro osservazioni.

ritenesse utile. La Corte ha preso atto di questa dichiarazione.

Il patrono della Commissione ha allora dichiarato che, in subordine, la Commissione era disposta a limitare il ricorso all'aceto di fermentazione, se la Corte lo

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 15 settembre 1981.

### In diritto

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 settembre 1980, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far constatare che la Repubblica italiana, «vietando l'importazione e la commercializzazione, sotto la denominazione "aceto", di aceto non a base di vino», è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.
- 2 A norma dell'art. 51 del decreto del presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162 (GURI n. 73 del 23 marzo 1965), è vietato — sotto pena di una multa o della reclusione — trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque utilizzare per uso alimentare diretto o indiretto, fra l'altro, prodotti contenenti acido acetico non proveniente dalla fermentazione acetica del vino. A norma dell'art. 41 dello stesso decreto, la denominazione «aceto» è riservata unicamente al prodotto ottenuto dalla fermentazione acetica dei vini. Tali disposizioni si applicano anche ai prodotti importati dall'estero.
- 3 La Commissione, ritenendo tale normativa contrastante con il principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, trasmetteva al governo italiano due successivi pareri motivati, emessi nelle condizioni qui di seguito indicate:
- 4 Il primo di tali pareri era stato preceduto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, da una lettera del 14 dicembre 1978, in cui la Commissione faceva osservare al governo italiano che la normativa sopra indicata andava configurata come

una misura d'effetto equivalente a delle restrizioni quantitative all'importazione, contrastante come tale con l'art. 30 del Trattato, e per la quale sembrava da escludersi una deroga in base all'art. 36 del Trattato stesso, in quanto appariva difficile sostenere — ed in ogni caso non era comunque dimostrabile — che l'aceto d'alcool di origine agricola fosse più nocivo alla salute dell'aceto di vino.

- 5 Nella lettera, la Commissione precisava che tale valutazione concerneva solo «l'aceto di alcool ottenuto per mezzo della fermentazione acetica di prodotti agricoli ad eccezione quindi dell'acido acetico sintetico», che si poteva continuare ad escludere dal mercato dell'aceto. Essa aggiungeva che, quanto all'aceto d'alcool di origine agricola, che doveva poter essere utilizzato nel consumo diretto, allo stesso modo dell'aceto di vino e in concorrenza con questo, essa non vedeva alcun inconveniente a che le autorità italiane adottassero le disposizioni necessarie per permettere ai consumatori di operare la loro scelta anche grazie ad un'etichettatura adeguata.
- 6 Non avendo ricevuto risposta entro il termine fissato — di due mesi —, la Commissione emetteva, il 19 novembre 1979, nei confronti della Repubblica italiana, un parere motivato relativo al divieto di usare aceto di alcool diverso dall'aceto di vino in cui, dopo aver richiamato la propria lettera del 14 dicembre 1978, essa constatava «in conformità dell'art. 169, primo comma, del Trattato CEE, che, vietando l'uso di aceto di fermentazione ottenuto mediante un prodotto diverso dal vino e dal vinello, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi che le derivano a norma del Trattato». Essa motivava il proprio parere con la considerazione che «l'aceto di fermentazione diverso dall'aceto di vino, in particolare l'aceto prodotto a base di alcole, di sidro o di malto forma oggetto di forte produzione e consumo in vari Stati membri, e si può constatare che questo consumo non presenta alcun pericolo per la salute. Il divieto di usare a scopi alimentari aceto di fermentazione diverso dall'aceto di vino equivale pertanto a creare barriere commerciali fra l'Italia e gli altri Stati membri».
- 7 Nel frattempo, il governo italiano aveva presentato le proprie osservazioni, con lettera 8 novembre 1979, in cui, pur ribadendo il punto di vista secondo cui la sua legislazione nazionale era nel suo complesso compatibile con il diritto comunitario, concentrava la discussione sulle denominazioni «aceto» e, rispettivamente, «aceto di vino».

- 8 In seguito a queste osservazioni, la Commissione trasmetteva al governo italiano, il 28 luglio 1980, un ulteriore parere motivato «relativo al divieto di utilizzare la denominazione "aceto" per qualsiasi prodotto diverso da quello ottenuto dalla fermentazione acetica del vino», con il quale, dopo aver precisato che essa intendeva proseguire la propria azione e dopo aver richiamato due volte la lettera 14 dicembre 1978, constatava che, vietando di utilizzare la denominazione «aceto» per ogni prodotto diverso da quello ottenuto dalla fermentazione acetica del vino, la Repubblica italiana aveva mancato agli obblighi imposti dal Trattato. Nello stesso parere, la Commissione faceva riferimento alla sentenza, che nel frattempo era stata pronunciata, il 26 giugno 1980, nella causa 788/79, *Gilli e Andres*, relativa all'importazione in Italia di aceto di mele (Racc. 1980, pag. 2071).
- 9 Risulta dalla formulazione del parere motivato del 28 luglio 1980 che questo, nelle intenzioni esplicite della Commissione, è complementare al precedente parere motivato, e che i due pareri, nel loro insieme, si riferiscono tanto al divieto di usare la denominazione «aceto» per i prodotti non ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, quanto al divieto di mettere in commercio o di importare aceto di fermentazione ottenuto da un prodotto diverso dal vino. Il contenuto dei due pareri motivati è ribadito nelle conclusioni dell'atto introduttivo del ricorso, con il quale si chiede che la Corte voglia «constatare che la Repubblica italiana, vietando l'importazione e la commercializzazione, sotto la denominazione "aceto", di aceto non a base di vino, ha mancato agli obblighi che le incombono in virtù degli articoli 30 e segg. del Trattato CEE».
- 10 In seguito alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee di un estratto del ricorso, che poteva indurre a ritenere che questo si riferisse anche allo smercio dell'acido acetico di sintesi, il governo della Repubblica francese ha chiesto di poter intervenire nella causa. Tale governo affermava che, a suo avviso, l'Italia poteva legittimamente continuare a vietare il commercio dell'acido acetico di sintesi e si riservava, qualora la Commissione avesse inteso estendere il ricorso alle questioni relative al commercio di tale acido, di intervenire a parziale sostegno delle conclusioni del governo italiano.

- 11 Rispondendo ad una domanda postagli in udienza, l'agente della Commissione ha affermato che le conclusioni da questa presentate hanno portata generale, e si riferiscono all'importazione ed al commercio di qualsiasi tipo di aceto, ma che la Commissione stessa sarebbe disposta a circoscrivere l'oggetto del ricorso, agli effetti del caso controverso, agli aceti di origine agricola, escludendo l'acido acetico di sintesi.
  
- 12 Alla luce di quanto in precedenza esposto, questa Corte ritiene che le questioni attinenti alla denominazione ed al commercio dell'acido acetico di sintesi non rientrino nell'oggetto della presente controversia. La Commissione aveva in effetti chiaramente escluso questo tipo di aceto nella lettera di messa in mora del 14 dicembre 1978, richiamata espressamente tanto nel primo quanto nel secondo parere motivato, concentrando il suo esame sulla sola questione relativa alla denominazione ed all'importazione dei diversi tipi di aceto derivato da prodotti agricoli. Ne risulta che l'incertezza rilevata dal governo francese trova una spiegazione nell'ambigua formulazione del ricorso, nel quale non si riflettono i limiti risultanti sia dalla lettera di messa in mora sia dai due pareri motivati. Così stando le cose, la Commissione non può estendere l'ambito del ricorso ad una questione che, essendo stata espressamente esclusa fin dall'inizio dal procedimento avviato ai sensi dell'art. 169, non ha costituito oggetto di contraddittorio né in sede precontenziosa, né durante la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte.
  
- 13 Si deve pertanto concludere che la presente controversia riguarda unicamente l'importazione, il commercio e la denominazione in Italia dell'aceto ottenuto da prodotti agricoli, escludendo l'acido acetico di sintesi.
  
- 14 Secondo il ricorso della Commissione, il cui oggetto va così delimitato, la normativa italiana concreta due distinte violazioni dell'art. 30 del Trattato, in quanto vieta, da una parte, l'importazione ed il commercio dell'aceto di origine agricola che non sia quello ottenuto dalla fermentazione del vino e, dall'altra, l'uso della denominazione «aceto» per gli aceti di origine agricola che non siano aceti di vino.

a) Sul divieto dell'importazione e del commercio degli aceti di origine agricola diversi dall'aceto di vino

- 15 Il governo italiano contesta che il mantenimento in vigore di questo divieto costituisca una violazione dell'obbligo di garantire la libera circolazione delle merci. Esso adduce in primo luogo l'assenza di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di «aceto» e, in secondo luogo, considerazioni relative all'assenza di discriminazioni, alla sanità pubblica e alla repressione delle frodi.
- 16 Il governo italiano ricorda innanzitutto che il Consiglio, nelle sue risoluzioni del 28 maggio 1969 (GU C 76, pag. 1) e del 17 dicembre 1973 (GU C 117, pag. 1), aveva compreso l'aceto fra quei prodotti alimentari per i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare proposte di armonizzazione che potessero essere adottate dal Consiglio stesso al più tardi il 1° luglio 1970, termine prorogato, in seguito, al 1° gennaio 1977 con la seconda risoluzione. Il governo italiano argomenta che, nella misura in cui tale programma rimane valido, la Commissione avrebbe dovuto procedere almeno ad un tentativo di armonizzazione, presentando una proposta ai sensi dell'art. 100 prima di invocare gli artt. 30-36 del Trattato.
- 17 Questa tesi va respinta. Il principio fondamentale dell'unità del mercato ed il suo corollario, la libera circolazione delle merci, non possono — in alcun caso — essere subordinati alla condizione preliminare del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, in quanto una subordinazione di questo genere svuoterebbe il principio in questione del suo contenuto. Risulta d'altronde che gli artt. 30 e 100 perseguono finalità distinte. L'uno ha lo scopo di eliminare immediatamente, salvo eccezioni ben determinate, tutte le restrizioni quantitative all'importazione delle merci e tutte le misure d'effetto equivalente, mentre l'altro ha lo scopo generale di permettere, mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, di ridurre gli ostacoli di ogni genere risultanti dalla disparità tra dette disposizioni. Non si può dunque subordinare l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente, scopo proclamato senza riserva dall'art. 3, lett. a), del Trattato, e attuato dall'art. 30, ad un'azione che, per quanto atta a favorire la libera circolazione delle merci, non può essere considerata come una condizione necessaria per l'applicazione di questo principio fondamentale.

- 18 Ne deriva che la mancanza di una normativa comune o di direttive di armonizzazione relative alla produzione o al commercio di un prodotto non è sufficiente per porre tale produzione o commercio al di fuori dell'ambito di applicazione del divieto sancito dall'art. 30 del Trattato. Il divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative si riferisce in effetti a tutte le normative degli Stati membri in materia commerciale atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.
- 19 Il governo italiano sostiene, in secondo luogo, che la normativa in esame non ha carattere discriminatorio, in quanto si riferisce tanto ai prodotti nazionali quanto ai prodotti importati. Esso fa carico, inoltre, alla Commissione di non avere approfondito se il divieto di importazione non sia una conseguenza necessaria e legittima delle disposizioni adottate dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di commercio dei prodotti.
- 20 A tale argomentazione si deve rispondere, da una parte, che il sistema instaurato dalla legislazione italiana, seppure si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, provoca egualmente, di fatto, effetti protezionistici. Esso è stato infatti configurato in modo tale da lasciar entrare in Italia solamente l'aceto di vino, chiudendo la frontiera a qualsiasi altra categoria di aceto di origine agricola; tale sistema giova pertanto ad una produzione nazionale tipica, sfavorendo nella stessa misura varie categorie di aceto naturale prodotto negli altri Stati membri.
- 21 D'altra parte, per quanto — come è confermato dalla giurisprudenza costante della Corte (sentenza 20 aprile 1979, nella causa 120/78, *Rewe*, Racc. pag. 649) —, in mancanza di una normativa comune in materia di commercio di un prodotto, spetti agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda il commercio di tale prodotto, e per quanto vadano accettati gli ostacoli che ne derivano per la circolazione intracomunitaria, occorre inoltre, però, che tali disposizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti alla protezione della salute pubblica, a cui si riferisce l'art. 36, alla difesa dei consumatori o alla lealtà dei negozi commerciali, presupposto, questo, che non sembra ricorrere nel caso in esame.

22 Non può infatti accettarsi l'argomento relativo alla protezione della salute pubblica, dedotto dal Governo italiano a giustificazione della propria legislazione nazionale, in quanto esso risulta infondato nel caso degli aceti di origine agricola, a proposito dei quali è pacifico che essi sono privi di sostanze nocive e vengono abitualmente consumati negli altri Stati membri e che, pertanto, vanno ritenuti non dannosi per la salute, come è stato d'altronde constatato dalla Corte nella sentenza Gilli summenzionata, con riferimento in particolare all'aceto di mele.

23 Quanto alla lealtà dei negozi ed alla difesa dei consumatori, a tali esigenze si può far fronte — come sarà illustrato in seguito a proposito della questione delle denominazioni — con mezzi meno restrittivi della libera circolazione di quanto lo sia il divieto di mettere in commercio qualsiasi tipo di aceto naturale diverso dall'aceto di vino.

b) Sulla denominazione «aceto» riservata all'aceto di vino

24 Il secondo aspetto sotto il quale, ad avviso della Commissione, la normativa italiana viola il Trattato CEE riguarda il fatto di riservare la denominazione «aceto» all'aceto di vino. La Commissione fa notare che questa imposizione svaluta, agli occhi dei consumatori italiani, gli aceti naturali ottenuti dalla fermentazione di sostanze diverse dal vino, i quali possono venire proposti ad acquirenti eventuali solo con un nome di fantasia che li deprezza, rendendo tali tipi di aceto «quasi invendibili». Tale provvedimento sarebbe pertanto atto ad ostacolare direttamente o indirettamente gli scambi intracomunitari.

25 Il governo italiano invoca, a giustificazione della propria normativa in materia, la necessità di tutelare i consumatori, i quali, in Italia, per «tradizione plurisecolare», considererebbero — in base al valore semantico del termine «aceto» — tutti gli «aceti» come aceti di vino. Essi sarebbero perciò esposti al rischio di essere ingannati sulla qualità effettiva della materia prima e del prodotto finito.

26 Questo argomento non può essere accolto. Risulta dalle disposizioni comunitarie che si applicano in materia, ed in particolare dalla voce 22.10 della

tariffa doganale comune, riprodotta anche nell'allegato II del Trattato a cui fa riferimento l'art. 38 dello stesso, che il termine «aceto» non si riferisce solamente agli aceti di vino, i quali sono classificati, d'altronde, sotto una rubrica specifica. Ne deriva che il termine «aceto» è una denominazione generica, ed è incompatibile con gli scopi del mercato comune, ed in particolare con il principio fondamentale della libera circolazione delle merci, che una legislazione nazionale riservi una denominazione generica ad una sola varietà nazionale, a detrimento delle altre varietà prodotte, in particolare, in altri Stati membri.

- 27 Non è tuttavia escluso che, in seguito all'applicazione della normativa controversa, i consumatori italiani si siano assuefatti all'uso commerciale del termine «aceto» per il solo aceto di vino. In questa situazione, la sollecitudine del governo italiano per la difesa dei consumatori può risultare giustificata. Siffatta protezione può tuttavia essere garantita con altri mezzi atti a sottoporre ad un pari trattamento i prodotti nazionali ed i prodotti importati, specialmente con l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del prodotto venduto e comporti epiteti o complementi che precisino il tipo di aceto posto in vendita, a condizione che tale prescrizione si applichi per tutti gli aceti, compreso l'aceto di vino. Infatti, siffatto procedimento permetterebbe al consumatore di operare la propria scelta in piena cognizione di causa e garantirebbe la trasparenza delle operazioni commerciali e delle offerte al pubblico mediante l'indicazione della materia prima utilizzata nella produzione dell'aceto.
- 28 In conclusione, si deve constatare che, vietando il commercio e l'importazione degli aceti di origine agricola diversi da quelli ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, e riservando la denominazione «aceto» all'aceto di vino, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE.

### Sulle spese

- 29 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La convenuta è rimasta soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico: Il governo francese, che non ha concluso su questo punto, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Vietando il commercio e l'importazione degli aceti di origine agricola diversi da quelli ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, e riservando la denominazione «aceto» all'aceto di vino, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE.

2° Le spese sono poste a carico della convenuta.

3° Il governo francese sopporterà le proprie spese.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due	Pescatore
O'Keeffe	Koopmans	Everling		Chloros

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 9 dicembre 1981.

Il cancelliere  
A. Van Houtte

Il presidente  
J. Mertens de Wilmars