

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

8 marzo 2001 *

Nel procedimento C-405/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dallo Stockholms tingsrätt (Svezia) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Konsumentombudsmannen (KO)

e

Gourmet International Products AB (GIP),

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30, 36, 56 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE, 30 CE, 46 CE e 49 CE),

* Lingua processuale: lo svedese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. C. Gulmann, presidente di sezione, V. Skouris, J.-P. Puissochet (relatore), R. Schintgen e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il Konsumentombudsmannen (KO), dalla sig.ra M. Åbyhammar, ställföreträdande konsumentombudsman;
- per la Gourmet International Products AB (GIP), dall'avv. U. Djurberg, advokat;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;
- per il governo francese, dalle sig.re K. Rispal-Bellanger e R. Loosli-Surrans, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, dal sig. H. Seland, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re L. Ström e K. Banks, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Gourmet International Products AB (GIP), dei governi svedese, francese e finlandese, nonché della Commissione, all'udienza del 19 ottobre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 dicembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con decisione 18 dicembre 1998, pervenuta alla Corte il 16 novembre 1998, lo Stockholms tingsrätt ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30, 36, 56 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE, 30 CE, 49 CE e 46 CE).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso con cui il Konsumentombudsman (mediatore svedese per la tutela dei diritti dei consumatori; in prosieguo: il «KO») chiedeva che venisse inibito al Gourmet International Products AB (in prosieguo: il «GIP») di inserire nella stampa periodica annunci pubblicitari a promozione di bevande alcoliche.

La normativa nazionale

- 3 Entrata in vigore il 1° luglio 1979, la legge svedese in materia di commercializzazione delle bevande alcoliche (lagen med vissa bestämmelser om marknadsföring av alcoholdrycker; in prosieguo: l'«alkoholreklamlagen») del 1978, n. 763, nella versione modificata, si applica, come stabilito dall'art. 1 della stessa, alla promozione, effettuata da operatori commerciali, di bevande alcoliche dirette ai consumatori. In forza della legge svedese sull'alcol (alkohollagen) del 1994, n. 1738, costituiscono bevande alcoliche quelle che contengono un volume d'alcol superiore al 2,25%. Tali bevande comprendono gli alcolici, il vino, la «birra forte» (con una gradazione alcolica superiore al 3,5%), nonché la «birra» (con gradazione alcolica compresa tra il 2,25% e il 3,5%).

- 4 Ai sensi dell'art. 2 dell'alkoholreklamlagen:

«Considerati i rischi che il consumo d'alcol comporta per la salute, occorre osservare una particolare prudenza nella promozione delle bevande alcoliche. In particolare, la pubblicità o le altre misure di promozione non devono avere carattere invadente, né ricorrere all'informazione o alla ricerca della clientela, né incoraggiare il consumo d'alcol.

Ai fini della promozione delle bevande alcoliche è vietato l'uso di annunci pubblicitari alla radio o alla televisione. Il divieto si applica altresì alle emissioni

diffuse via satellite e soggette alla legge sulla radio e la televisione del 1996, n. 844.

Ai fini della promozione di alcolici, vino o birra forte è vietata l'inserzione di annunci pubblicitari nella stampa periodica o in altre pubblicazioni che ricadono nella sfera del regolamento svedese sulla libertà di stampa e assimilabili a periodici, in considerazione delle modalità di edizione. Il divieto, tuttavia, non si applica alle pubblicazioni distribuite unicamente nei locali di vendita di tali bevande (legge del 1996, n. 851)».

- 5 Dalla decisione di rinvio emerge che, considerato che lo scopo dell'alkoholreklamlagen è di limitare le possibilità di promozione delle bevande alcoliche destinate ai consumatori, il divieto degli annunci commerciali nella stampa periodica non si applica agli annunci diffusi nella stampa specialistica, intesa come quella diretta essenzialmente ai professionisti, ossia in particolare industriali e ristoratori.
- 6 Dalla stessa deriva inoltre che si considerano contrarie all'obbligo di prudenza imposto dall'alkoholreklamlagen, in particolare, la pubblicità che compare sulle strade e l'invio diretto ai privati di materiale pubblicitario.

La controversia nella causa principale

- 7 La GIP pubblica una rivista intitolata «Gourmet». Il numero 4 (agosto/ottobre 1997) dell'edizione destinata agli abbonati conteneva tre pagine di pubblicità di bevande alcoliche, una dedicata al vino rosso e due dedicate al whisky. Tali pagine non comparivano nell'edizione venduta nelle edicole. Secondo la decisione di rinvio, il 90% dei 9 300 abbonati alla rivista è costituito da professionisti e operatori commerciali, e il 10% da privati.

- 8 Il KO ha chiesto allo Stockholms tingsrätt di vietare alla GIP, a pena di sanzione, di contribuire all'immissione in commercio di bevande alcoliche destinate ai consumatori tramite annunci di questo tipo pubblicati in violazione dell'art. 2 dell'alkoholreklamlagen.
- 9 La GIP ha chiesto il rigetto di tale domanda sostenendo, in particolare, che il ricorso proposto era basato su una normativa contraria al diritto comunitario.
- 10 Esaminando il ricorso il tingsrätt si è chiesto, in particolare, se norme nazionali che prescrivano un divieto assoluto contro taluni annunci commerciali possano considerarsi come aventi effetto equivalente alle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 30 del Trattato e, nel caso, se possano considerarsi come legittime, tenuto conto del loro oggetto, in forza dell'art. 36 del Trattato. Esso si è interrogato altresì sulla compatibilità di tali norme nazionali con la libertà di prestazione dei servizi.
- 11 Ritenendo necessaria un'interpretazione delle disposizioni rilevanti del Trattato, lo Stockholms tingsrätt ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se gli artt. 30 e 59 del Trattato CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a norme nazionali che prevedano un divieto generale di pubblicità delle bevande alcoliche, quale il divieto dettato dall'art. 2 dell'alkoholreklamlagen.

2) In caso di soluzione affermativa della suddetta questione, se un divieto di tal genere sia da ritenersi giustificato e proporzionato riguardo all'obiettivo di tutela della salute e della vita umana».

- 12 Il KO ha interposto appello contro la decisione di rinvio dinanzi al Marknadsdomstolen (Svezia), il quale ha respinto detto ricorso con decisione 11 marzo 1999.

Sulla libera circolazione delle merci

- 13 Con le questioni pregiudiziali, che vanno esaminate congiuntamente, il giudice di rinvio chiede in sostanza, da un lato, se le norme del Trattato concernenti la libera circolazione delle merci ostino a un divieto di annunci pubblicitari per le bevande alcoliche come il divieto prescritto dall'art. 2 dell'alkoholreklamlagen.
- 14 Il KO e i governi intervenienti ammettono che il divieto della pubblicità colpisce in Svezia la vendita di bevande alcoliche, comprese quelle importate da altri Stati membri, poiché la normativa svedese mira precisamente a ridurre il consumo di alcol.
- 15 Tuttavia, ricordando che la Corte, al punto 16 della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), ha dichiarato che non possono ostacolare il commercio intracomunitario disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e sempreché esse incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri, il KO e i governi intervenienti ritengono che il divieto di pubblicità oggetto della causa principale

non costituisca un ostacolo al commercio tra gli Stati membri in quanto risponde ai requisiti definiti dalla Corte nella suddetta sentenza.

16 Secondo la GIP un divieto assoluto come quello di cui alla causa principale non soddisfa i suddetti requisiti, bensì è in grado di incidere in misura maggiore sulle merci importate che su quelle prodotte nello Stato membro interessato.

17 Pur ritenendo che la valutazione, alla luce delle circostanze di fatto, riguardo all'esistenza o meno di un ostacolo al commercio intracomunitario spetti al giudice nazionale, la Commissione esprime dubbi analoghi sull'applicazione al caso di specie dei criteri ricordati al punto 15 della presente sentenza.

18 Occorre ricordare che, in base al punto 17 della sentenza Keck e Mitouard, citata in precedenza, affinché disposizioni nazionali che limitano o impediscono talune modalità di vendita esulino dalla sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato, non debbono essere atte ad impedire l'accesso dei prodotti provenienti da un altro Stato membro o ad ostacolarlo in misura maggiore rispetto ai prodotti nazionali.

19 La Corte inoltre, al punto 42 della sentenza 9 luglio 1997, cause riunite C-34/95, C-35/95 e C-36/95, De Agostini e TV-shop (Racc. pag. I-3843), ha dichiarato che non si può escludere che un divieto totale, in uno Stato membro, di una forma di promozione di un prodotto, che ivi è legittimamente venduto, incida in misura maggiore sui prodotti provenienti da altri Stati membri.

20 È evidente che un divieto di pubblicità come quello di cui alla causa principale non solo impedisce una forma di promozione di un prodotto, ma interdice in

realtà ai produttori e agli importatori qualsiasi diffusione di messaggi pubblicitari diretti ai consumatori, con alcune trascurabili eccezioni.

- 21 Senza neppure che occorra condurre un'analisi dettagliata delle circostanze di fatto caratteristiche della situazione svedese, compito che spetta al giudice nazionale, la Corte è in grado di osservare che, per quanto riguarda i prodotti, come le bevande alcoliche, il cui consumo è legato sia a prassi sociali tradizionali sia ad abitudini e usi locali, un divieto di qualsiasi pubblicità diretta ai consumatori tramite annunci nella stampa, alla radio e alla televisione, tramite invio diretto di materiale non richiesto o tramite cartelloni pubblicitari è tale da ostacolare l'accesso al mercato per i prodotti originari di altri Stati membri più che per i prodotti nazionali, con i quali il consumatore ha naturalmente una maggiore familiarità.

- 22 Le indicazioni fornite dal KO e dal governo svedese circa il progressivo aumento in Svezia del consumo di vino e di whisky, per lo più di importazione, rispetto ad altri prodotti come la vodka, principalmente di origine svedese, non privano di valore tale osservazione. Infatti, da un lato, non si può escludere che, senza la normativa nazionale di cui alla causa principale, la segnalata evoluzione sarebbe stata più accentuata; dall'altro lato, dette indicazioni prendono in considerazione soltanto una parte delle bevande alcoliche, tralasciando in particolare il consumo di birra.

- 23 Va inoltre rilevato che, sebbene sia possibile distribuire pubblicazioni contenenti annunci pubblicitari nei locali di vendita, la Systembolaget AB, società per azioni controllata totalmente dallo Stato svedese, la quale detiene il monopolio della vendita al dettaglio in Svezia, diffonde in realtà nei suoi punti vendita unicamente la propria rivista.

- 24 Infine, la normativa svedese non vieta la «pubblicità redazionale», ossia la valorizzazione di prodotti per i quali è vietata l'inserzione di annunci pubblicitari diretti in articoli che fanno parte del contenuto editoriale della pubblicazione. La Commissione osserva giustamente che, per varie ragioni, in particolare di tipo culturale, i produttori nazionali hanno più facilmente accesso a questo tipo di pubblicità rispetto ai loro concorrenti stabiliti in altri Stati membri. Tale circostanza aggrava lo squilibrio collegato al divieto assoluto di pubblicità diretta.
- 25 Si deve pertanto considerare che un divieto di pubblicità come quello di cui alla causa principale incide sulla commercializzazione dei prodotti provenienti da altri Stati membri più che su quella dei prodotti nazionali e costituisce, pertanto, un ostacolo al commercio tra gli Stati membri che ricade nella sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato.
- 26 Un ostacolo di tal genere può tuttavia essere giustificato dalla tutela della sanità pubblica, che costituisce un motivo di interesse generale riconosciuto dall'art. 36 del Trattato.
- 27 A questo proposito è incontestato che una normativa che limita le possibilità di pubblicità per le bevande alcoliche e cerca così di combattere l'alcolismo risponde a preoccupazioni di sanità pubblica (sentenze 10 luglio 1980, causa 152/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2299, punto 17, e 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia, Racc. pag. I-4151, punto 15).
- 28 Affinché preoccupazioni di sanità pubblica possano giustificare un ostacolo come quello costituito dal divieto di pubblicità di cui alla causa principale, occorre inoltre che la misura considerata sia proporzionata all'obiettivo da raggiungere e

non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

- 29 Il KO e i governi intervenuti sostengono che il divieto di pubblicità di cui alla causa principale può usufruire della deroga prevista dall'art. 36 del Trattato. Il KO e il governo svedese sottolineano, in particolare, che detto divieto non è assoluto e non impedisce al pubblico di informarsi, se lo desidera, in particolare nei ristoranti, su Internet, in un «contesto redazionale» o chiedendo al produttore o all'importatore di spedirgli materiale pubblicitario. Inoltre, il governo svedese ricorda che la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri, entro i limiti indicati dal Trattato, sono liberi di decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica ed il modo in cui questo livello deve essere raggiunto (sentenza Aragonesa Publicidad Exterior e Publivia, citata, punto 16). Il governo svedese asserisce che la normativa di cui alla causa principale costituisce un elemento indispensabile della sua politica in materia di alcol.
- 30 La GIP sostiene che il divieto assoluto di pubblicità derivante dalla normativa di cui alla causa principale è sproporzionato, perché la tutela cui si mira potrebbe essere realizzata attraverso misure di divieto meno drastiche relative, per esempio, ad alcuni locali pubblici o alla stampa diretta a bambini e adolescenti. Si dovrebbe infatti tener presente che la politica svedese in tema di alcolismo è già garantita attraverso l'esistenza del monopolio della vendita al dettaglio, il divieto della vendita a soggetti di età inferiore a vent'anni e campagne informative.
- 31 La Commissione sostiene che la valutazione circa il carattere proporzionato o meno del divieto di pubblicità di cui alla causa principale spetta al giudice di rinvio. Essa sottolinea però che il suddetto divieto appare poco efficace, specie a causa della «pubblicità redazionale» e dell'abbondanza di pubblicità indiretta su Internet, e che requisiti di forma della pubblicità, come l'obbligo di cautela che già compare nella normativa svedese, potrebbero essere sufficienti a tutelare l'interesse in questione.

- 32 Occorre osservare, da un lato, che nessun elemento a disposizione della Corte consente di pensare che le ragioni di sanità pubblica invocate dalle autorità svedesi siano state distolte dal loro fine e usate in maniera da creare discriminazioni nei confronti delle merci originarie di altri Stati membri o da proteggere indirettamente taluni prodotti nazionali (sentenze 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, Racc. pag. 3795, punto 21, e Aragonesa Publicidad Exterior e Publivia, citata, punto 20).
- 33 Per quanto riguarda, d'altro canto, la valutazione circa il carattere proporzionale del divieto di pubblicità di cui alla causa principale, e in particolare circa la possibilità di raggiungere lo scopo attraverso divieti o limitazioni di minore portata o che colpiscano in minor misura il commercio intracomunitario, essa presuppone un'analisi delle circostanze di diritto e di fatto che caratterizzano la situazione dello Stato membro interessato che il giudice di rinvio può effettuare meglio della Corte.
- 34 Si deve pertanto rispondere che, per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, gli artt. 30 e 36 del Trattato non ostano a un divieto di annunci pubblicitari per le bevande alcoliche, come quello prescritto dall'art. 2 dell'alcoholreklamlagen, a meno che, tenuto conto delle circostanze di diritto e di fatto che caratterizzano la situazione dello Stato membro interessato, non risulti che la tutela della sanità pubblica contro i danni causati dall'alcol possa essere garantita mediante provvedimenti che incidano in minor misura sul commercio intracomunitario.

Sulla libera prestazione dei servizi

- 35 Con le sue questioni pregiudiziali il giudice di rinvio chiede in sostanza, in secondo luogo, se le disposizioni del Trattato in tema di libera prestazione dei

servizi ostino a un divieto di annunci pubblicitari per le bevande alcoliche, quale il divieto dettato dall'art. 2 dell'alkoholreklamlagen.

- 36 Il KO, la GIP, il governo svedese e la Commissione concordano sul fatto che mettere a disposizione spazi pubblicitari può costituire una prestazione di servizi transfrontalieri che ricade nella sfera di applicazione dell'art. 59 del Trattato. Gli altri governi intervenuti ritengono al contrario che l'art. 59 non trovi applicazione nella causa principale.
- 37 A tal proposito, come la Corte ha più volte dichiarato, il diritto alla libera prestazione di servizi può essere fatto valere da un'impresa nei confronti dello Stato in cui essa è stabilita quando i servizi sono forniti a destinatari stabiliti in un altro Stato membro (v., in particolare, sentenze 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries, Racc. pag. I-1783, punto 30, e 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 30).
- 38 Ciò vale in particolare quando, come nella causa principale, la normativa di uno Stato membro limita il diritto delle società editrici stabilite sul suo territorio di offrire ai potenziali inserzionisti stabiliti in altri Stati membri spazi pubblicitari nelle loro pubblicazioni.
- 39 Infatti, un provvedimento come il divieto di pubblicità di cui alla causa principale, anche se privo di carattere discriminatorio, colpisce in modo particolare l'offerta transfrontaliera di spazi pubblicitari tenuto conto del carattere internazionale del mercato della pubblicità nella categoria dei prodotti interessati dal divieto e costituisce, pertanto, una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato (v., in tal senso, sentenza Alpine Investments, citata, punto 35).

- 40 Una simile limitazione può tuttavia essere giustificata dalla tutela della sanità pubblica, che costituisce un motivo di interesse generale riconosciuto dall'art. 56 del Trattato, applicabile in tema di libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE).
- 41 Come ricordato al punto 33 della presente sentenza a proposito degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, spetta al giudice nazionale valutare se, alla luce delle circostanze di diritto e di fatto che caratterizzano la situazione dello Stato membro interessato, il divieto di pubblicità di cui alla causa principale risponda al requisito di proporzionalità necessario affinché la deroga alla libera prestazione dei servizi possa essere giustificata.
- 42 Si deve pertanto rispondere che, per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, gli artt. 56 e 59 del Trattato non ostano a un divieto di annunci pubblicitari per le bevande alcoliche, come quello prescritto dall'art. 2 dell'alkoholreklamlagen, a meno che, tenuto conto delle circostanze di diritto e di fatto che caratterizzano la situazione dello Stato membro interessato, non risulti che la tutela della sanità pubblica contro i danni causati dall'alcol possa essere garantita mediante provvedimenti che incidano in minor misura sul commercio intracomunitario.

Sulle spese

- 43 Le spese sostenute dai governi svedese, francese, finlandese e norvegese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dallo Stockholms tingsrätt con decisione 18 settembre 1998, dichiara:

Gli artt. 30 e 36 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 28 CE e 30 CE), da un lato, e gli artt. 56 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 46 CE e 49 CE), d'altro lato, non ostano a un divieto di annunci pubblicitari per le bevande alcoliche, come quello prescritto dall'art. 2 della legge svedese in materia di commercializzazione delle bevande alcoliche (lagen med vissa bestämmelser om marknadsföring av alcoholdrycker) del 1978, n. 763, nella versione modificata, a meno che, tenuto conto delle circostanze di diritto e di fatto che caratterizzano la situazione dello Stato membro interessato, non risulti che la tutela della sanità pubblica contro i danni causati dall'alcol possa essere garantita mediante provvedimenti che incidano in minor misura sul commercio intracomunitario.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 marzo 2001.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. Gulmann