

da accertamenti di fatto spettanti al giudice nazionale.

3. Gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE non vietano una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, così come alla diffusione di messaggi pubblicitari mediante televisione, se detta normativa è applicata senza distinzioni per quanto riguarda l'origine, nazionale o straniera, di detti messaggi, la nazionalità del prestatore o il suo luogo di stabilimento. Infatti, mancando l'armonizzazione delle norme nazionali in materia, un divieto del genere rientra nell'ambito della competenza lasciata a ciascuno Stato membro per disciplinare, restringere o anche vietare del tutto la pubblicità televisiva, nel proprio territorio, per ragioni d'interesse pubblico, anche se essa si estende alla pubblicità originaria di un altro Stato membro.
4. La normativa nazionale che si opponga alla trasmissione mediante teledistribuzione di messaggi pubblicitari

non può essere considerata né come costitutiva di una misura sproporzionata in relazione alla finalità perseguita, per il fatto che il divieto in questione rimane relativamente inefficace tenuto conto dell'esistenza di zone naturali di ricezione, né come causa di una discriminazione vietata dal Trattato nei confronti delle emittenti straniere, per il fatto che esse, a causa della loro ubicazione, non possono garantire la diffusione dei propri messaggi se non nella zona di ricezione naturale.

5. Differenze di situazione dovute a fenomeni naturali non possono essere qualificate come «discriminazione» ai sensi del Trattato CEE, dato che questo qualifica in tal modo soltanto le differenze di trattamento risultanti dalle attività umane, ed in particolare da provvedimenti adottati dalle autorità pubbliche.

La Comunità non ha alcun obbligo di adottare provvedimenti destinati ad eliminare differenze che siano la conseguenza di disegualianze naturali.

Nella causa 52/79,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal correctionnel di Liegi, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

PROCURATORE DEL RE

e

signori MARC J. V. C. DEBAUVE, di Liegi,

PAUL H. A. G. DENUIT, di Grez-Doiceau,

HENRI J. PH. M. LOHEST, di Liegi,

S.A. CODITEL, con sede in Liegi,

ASSOCIATION LIÉGEOISE D'ÉLECTRICITÉ (ALE), con sede in Liegi,

Parti civili appellanti:

FÉDÉRATION NATIONALE DU MOUVEMENT COOPÉRATIF FÉMININ, organisation des consommateurs asbl, con sede in Bruxelles,

FÉDÉRATION BELGE DES COOPÉRATIVES (FEBECOOP) ASBL, con sede in Bruxelles,

VIE FÉMININE ASBL, con sede in Bruxelles,

RADIO TÉLÉVISION BELGE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE (RTBF), con sede in Bruxelles,

SIGNORA FRANÇOISE VANDER BEMDEN E LITISCONSORTI,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato CEE,

LA CORTE,

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

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti di causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 dello Statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

In Belgio la legge sancisce il monopolio delle emissioni radiofoniche e televisive, riservato a due enti radiotelevisivi belgi, l'uno incaricato delle trasmissioni in lingua francese, l'altro di quelle in lingua olandese.

La legge del 18 maggio 1960, legge organica che disciplina tali enti, vieta loro di procedere a trasmissioni di carattere pubblicitario commerciale.

La ridiffusione di programmi televisivi registrati (teledistribuzione) è disciplinata dalla legge 26 gennaio 1960, relativa alle imposte sugli apparecchi radiorecipienti (Moniteur belge del 6 febbraio 1960), modificata dalla legge 7 agosto 1961 (Moniteur belge del 6 settembre 1961). Il regio decreto 24 dicembre 1966, relativo alle reti di distribuzione di radiodiffusioni a domicilio (Moniteur belge del 24 gennaio 1967), emanato in esecuzione di detta legge, dispone all'art. 21:

«Con riserva delle disposizioni delle convenzioni internazionali, il distributore può trasmettere i programmi di qualsiasi emittente televisiva autorizzata dal paese in cui essa ha sede; è però vietata la trasmissione di programmi rivestenti carattere di pubblicità commerciale».

Su tale base, in seguito a denunce presentate da organizzazioni di consumatori, azioni penali sono state esercitate contro le società di teledistribuzione.

Dinanzi al Tribunal de police di Liegi gli imputati hanno svolto diversi mezzi di difesa, fra i quali uno tratto dall'incompatibilità dell'art. 21 del regio decreto 24 dicembre 1966 con gli artt. 59-66 del Trattato CEE. La sentenza pronunciata dal Tribunal de police di Liegi il 14 dicembre 1978 ha accolto tale mezzo.

La parti civili ed il procuratore del re hanno interposto appello al Tribunal correctionnel di Liegi.

Questo, con sentenza del 23 febbraio 1979, ha sospeso il giudizio e sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se, tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 30 aprile 1974 (causa 155/73, *Sacchi*), l'art. 59 del Trattato di Roma vada interpretato nel senso che è con esso incompatibile qualsiasi normativa nazionale che osti alla ritrasmissione di messaggi pubblicitari da parte delle imprese di ritrasmissione televisiva via cavo, mentre risulta lecita e possibile la ricezione diretta di questi messaggi nelle zone raggiunte dalle onde delle trasmissioni estere, soprattutto considerato che:
 - a) una siffatta normativa creerebbe una discriminazione fra le trasmissioni estere a seconda della località

dove esse hanno sede, nel senso che ciascuna di esse potrebbe trasmettere messaggi pubblicitari unicamente nella zona dove è possibile captare direttamente le sue onde, mentre le varie zone possono presentare un interesse pubblicitario molto diverso a causa della diversa densità della popolazione;

- b) una siffatta normativa imporrebbe una restrizione sproporzionata all'obiettivo perseguito — consistente nel vietare la pubblicità televisiva — dato che tale obiettivo non potrebbe mai essere raggiunto integralmente a causa dell'esistenza di zone in cui le trasmissioni estere possono venire captate direttamente.
2. Se, tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen), gli artt. 59 e 60 del Trattato di Roma debbano venire interpretati nel senso che essi hanno efficacia diretta nei confronti di qualunque normativa nazionale del genere sopra accennato qualora una tale normativa non stabilisca alcuna discriminazione formale a danno del prestatore d'un servizio in ragione della sua nazionalità o della sua residenza (nel caso in questione, si tratta del divieto di ritrasmettere messaggi pubblicitari).

Nella motivazione della sentenza di rinvio il tribunal correctionnel ha in particolare rilevato quanto segue:

«Al fine di stabilire una disciplina conforme a quella imposta agli Enti radiotelevisivi nazionali, l'art. 21 del regio decreto vieta la ritrasmissione di messaggi pubblicitari.

Bisogna tuttavia ricordare che, fino all'emanazione della legge 26 giugno 1960, sfuggiva a questa normativa la ritrasmissione dei programmi captati da un'antenna collettiva; in questo regime fu creata la rete di ritrasmissione dei programmi televisivi a Namur, a Liegi e a Verviers.

Nella realtà, le imprese di ritrasmissione non hanno tenuto conto di detto divieto ed hanno ritrasmesso i programmi esteri senza oscurare i brani pubblicitari; d'altronde, questa prassi viene tollerata dal Governo, che non ha irrogato alcuna sanzione e non ha ritirato le autorizzazioni; i motivi tecnici, psicologici e giuridici di questo atteggiamento permissivo sono stati esposti pubblicamente dal Ministro delle comunicazioni.

D'altra parte, una consistente percentuale di telespettatori continua a captare i programmi esteri senza servirsi di queste reti create dalle società di ritrasmissione, ed è evidente che ciò non è vietato dalla legislazione belga; questo è uno dei motivi per i quali le autorità competenti non hanno frapposto alcun intralcio all'attività delle società di ritrasmissione.

Inoltre, l'applicazione del divieto potrebbe pregiudicare la libera prestazione dei servizi nell'ambito comunitario; mentre gli enti radiotelevisivi esteri vivono in tutto o in parte dei proventi dei messaggi pubblicitari, l'eventuale oscuramento di questi in Belgio potrebbe indurre gli inserzionisti a diminuire detti messaggi o a rinunziarvi; d'altronde, gli inserzionisti, commercianti o produttori, aventi sede nei paesi limitrofi, potrebbero penetrare meno efficacemente nel mercato belga, al quale essi hanno rivolto fino a questo momento i loro messaggi, offrendo i loro prodotti».

La sentenza di rinvio è stata registrata in cancelleria il 3 aprile 1979.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte, osservazioni scritte sono state depositate dai signori Debaue, Denuit, Lohest, nonché dalla Coditel e dalla Association liégeoise d'Electricité, tutti con gli avvocati J. M. Defourny e E. Rigaux, del foro di Liegi, e A. Braun e G. Kirschen, del foro di Bruxelles; dalla Radio Télévision belge de la Communauté française, con gli avvocati H. Mackelbert e P. Foiriers, del foro di Bruxelles; dalla Fédération nationale du Mouvement coopératif féminin, organizzazione di consumatori, dalla Fédération belge des coopératives (Febe-coop), da Vie féminine e dalla signora Françoise Vander Bemden e litisconsorti, con gli avvocati R. Graetz e P. Martens, del foro di Liegi; dal Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. M. Dandelot, in qualità d'agente; dal Governo lussemburghese, rappresentato dal sig. J. Hostert, in qualità di agente; dal Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, in qualità di agente; e dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. P. Leleux, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruzione.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

I signori Debaue, Denuit e Lohest, nonché la Coditel e l'Association liégeoise d'électricité (ALE) (in prosieguo: *gli appellati nella causa principale*) espongono anzitutto la situazione della teledistribuzione via cavo in Belgio. Essi riferiscono essenzialmente quanto segue.

Fin dall'anno 1961 reti sempre più estese cominciavano a svilupparsi in Belgio, soprattutto allo scopo di rendere accessibili i programmi di stazioni straniere e, accessoriamente, di migliorare la qualità della ricezione dei programmi belgi, tenuto conto del fatto che certe regioni si trovano sfavorite nella ricezione, a causa di ostacoli e della loro situazione geografica (valli).

A partire dal 1968 una società pubblica intercomunale, l'Association liégeoise d'électricité, prendeva l'iniziativa di estendere i benefici della teledistribuzione, non ai quartieri, né alle città, ma praticamente al territorio di una regione.

All'inizio alcuni teledistributori avrebbero eliminato le immagini pubblicitarie. In seguito, essendosi accresciuto il numero degli enti televisivi stranieri ed avendo diversi di tali enti cominciato, gli uni dopo gli altri, a trasmettere messaggi pubblicitari, sarebbe divenuto impossibile eliminare le immagini.

In effetti essi si sono assegnati il compito di mettere a disposizione delle popolazioni una scelta di programmi il più possibile ampia. E non hanno mai pensato di intervenire direttamente o indirettamente sul contenuto dei programmi distribuiti. I teledistributori sono tenuti, a termine di legge, a non compiere interventi sui programmi trasmessi. Essi dovevano quindi essere soltanto gli intermediari nel rapporto tecnico che lega gli organismi di produzione agli utenti.

I teledistributori si trovano loro malgrado interessati dall'art. 21 del regio de-

creto 24 dicembre 1966, recante disciplina organica della teledistribuzione, che vieta loro di trasmettere sulle loro reti «programmi che abbiano carattere di pubblicità commerciale».

Ora, gli enti radiotelevisivi stranieri sono evidentemente proprietari dei loro programmi. È manifesto che paesi vicini (la Germania, la Francia ed i Paesi Bassi, in ogni caso) hanno installato emittenti alle frontiere belghe: Metz, Lilla, Hirson, Mézières, Longwy, Aquisgrana, Montjoie, Schée-Eiffel, Maestricht, Hulsberg, eccetera, dando così espressione ad una volontà non equivoca di diffondere le loro trasmissioni al di là delle proprie frontiere, in profondità nel territorio belga. Qualsiasi telespettatore belga può, con una modesta antenna sul tetto, ricevere almeno le trasmissioni pubblicitarie di un'emittente straniera. Così, senza alcun intervento della teledistribuzione, il regio decreto del 1966 avrebbe già fallito il proprio scopo.

Sul piano internazionale, i diritti degli enti stranieri sono concretati e definiti in un accordo europeo per la protezione delle emissioni televisive, firmato a Strasburgo il 22 giugno 1960, ratificato, in particolare, dal Belgio. In forza di quest'accordo, gli enti di radiodiffusione possono vietare la ritrasmissione di programmi via cavo. Gli enti radiotelevisivi stranieri dispongono pertanto di un'arma temibile nei confronti di teledistributori che volessero comportarsi nei riguardi dei loro programmi in modo ritenuto inaccettabile. Gli appellati nella causa principale si riferiscono in proposito ad una lettera dell'ambasciatore di Francia in Belgio dell'8 ottobre 1966, relativa all'autorizzazione all'ORTF di distribuire i propri programmi mediante la rete che serve l'agglomerazione di Liegi.

Essi pongono in risalto i problemi di ordine tecnico, pratico ed economico che solleverebbe l'eliminazione delle immagini pubblicitarie. Un'operazione del genere creerebbe in particolare problemi sul piano dei criteri da applicare. Inoltre, tale forma di «censura» provocherebbe di per se stessa sentimenti di cattivo umore nei telespettatori.

Sulla prima questione

Gli appellati nella causa principale fanno notare che si devono esaminare se le tre attività economiche menzionate dal giudice a quo, cioè l'attività degli enti televisivi, degli inserzionisti pubblicitari e dei teledistributori fruiscono della libertà di prestazione di servizi disposta dal Trattato.

Se l'attività degli enti televisivi e degli inserzionisti pubblicitari non belgi sembra ricadere nella definizione di cui all'art. 59, si deve operare una distinzione per quanto riguarda *l'attività dei teledistributori*. Quest'attività comporta in effetti una *doppia prestazione* di servizi: da un lato nei confronti degli enti televisivi nazionali e stranieri e, dall'altro, nei confronti del telespettatore. La prima ipotesi è espressamente contemplata dall'art. 59, poiché sia il prestatore sia il beneficiario risiedono in Stati membri diversi. Lo stesso non si verifica per quanto riguarda i servizi prestati dal teledistributore al telespettatore.

Tuttavia l'art. 59 stesso prevede la *libera prestazione di servizi* al di là delle fron-

tiere intracomunitarie. Non v'è dubbio che la diffusione da parte di un teledistributore belga, per spettatori residenti nel Belgio, di programmi trasmessi da altri Stati membri rientri nella libera circolazione dei servizi. In ogni caso, qualsiasi restrizione delle attività di trasmissione costituirebbe restrizione della prestazione di servizi nei riguardi dell'organismo televisivo straniero e dell'inserzionista pubblicitario straniero.

Gli appellati nella causa principale si volgono poi alla violazione del divieto di discriminazione ed al principio di proporzionalità.

La verifica della conformità al diritto comunitario delle misure nazionali deve riguardare non soltanto il regio decreto del 24 dicembre 1966 che vieta la ritrasmissione dei programmi aventi carattere pubblicitario commerciale, ma anche le incriminazioni individuali in base ad esso effettuate¹, tenuto conto in particolare del fatto che durante 11 anni le autorità belghe hanno espressamente dato ad intendere che le infrazioni della normativa nazionale erano tollerate.

Gli effetti delle incriminazioni volte a vietare i programmi commerciali ritrasmessi via cavo sono molteplici.

1. Il telespettatore deve accettare che i programmi provenienti da emittenti totalmente o parzialmente commerciali siano disturbati, ad intervalli regolari ed anche irregolari;

2. Gli enti emittenti vedrebbero diminuire la qualità della propria offerta, dovendo tollerare che i loro programmi siano frammezzati con disturbi di effetto psicologico disastroso.

Su questi due punti gli organismi emittenti nazionali godrebbero indiscutibilmente di un vantaggio rispetto agli organismi stranieri. La riduzione globale della qualità delle trasmissioni risultante dal disturbo farebbe risultare dalla discriminazione un vantaggio per gli organismi belgi anche sul mercato dei programmi non commerciali, cioè per quanto riguarda la posizione concorrenziale degli enti emittenti per l'acquisto dei diritti di trasmissione di programmi.

3. Le trasmissioni commerciali vedrebbero quindi il loro «raggio d'azione» ridotto alle zone naturali di diffusione, con il risultato che gli inserzionisti dovrebbero rivolgersi a più organismi emittenti, anziché poter profittare della concorrenza fra di loro, oppure accontentarsi di raggiungere soltanto una parte del territorio.

Intanto, determinati inserzionisti belgi, enti pubblici o parastatali esplicitanti un'attività economica e pertanto soggetti alle norme del Trattato, potrebbero continuare impunemente a beneficiare della pubblicità loro offerta sulle onde nazionali per l'organizzazione di trasmissioni «culturali»: è il caso, per esempio, della Sabena.

4. Si avrebbe un effetto discriminatorio anche a livello comunitario. Finalità del Trattato è l'instaurazione e il funziona-

¹ — Sentenza 36/75, Rutili, Racc. 1975, pag. 1230; sentenza 30/77, Bouchereau, Racc. 1977, pagg. 2011-2012.

mento di un mercato unico. In tale ottica, le imprese di ogni Stato membro debbono potersi confrontare fra loro in condizioni uguali di concorrenza.

Sono ammesse restrizioni, in particolare quelle derivanti da norme nazionali giustificate dall'interesse generale e riguardanti qualsiasi persona residente nel territorio dello Stato in cui la prestazione è fornita (sentenza 33/74, Van Binsbergen, Racc. 1974, pag. 1299, punto n. 12). Bisogna però che tali norme siano applicate nel rispetto del principio di proporzionalità: la misura deve essere «obiettivamente necessaria» per ottenere il risultato desiderato (cause riunite 110 e 111/78, Van Wesemael, Racc. 1979, pag. 35, punto n. 29).

Secondo gli appellati nella causa principale, il rispetto di questo principio implica:

- a) che l'effetto restrittivo sia necessario per realizzare l'obiettivo di interesse generale;
- b) che tale effetto restrittivo si limiti alle misure meno vincolanti nei riguardi della libera prestazione dei servizi;
- c) che sia adeguato alla realizzazione di tale obiettivo;
- d) che non sia sproporzionato al risultato ricercato.

Viste le particolarità della fattispecie, gli appellati nella causa principale sostengono che i provvedimenti di applicazione del regio decreto 24 dicembre 1966 non

sono obiettivamente necessari per il conseguimento della finalità voluta e ledono in modo flagrante il principio di proporzionalità.

Quanto alla questione se i provvedimenti nazionali si possono giustificare per ragioni di ordine pubblico (artt. 56 e 66 del Trattato) gli appellati nella causa principale rimandano alla sentenza 33/77, Bouchereau (Racc. 1977, pag. 1999 e pag. 2015, terzo paragrafo del dispositivo) in cui la Corte ha dichiarato: «Qualora possa giustificare talune limitazioni della libera circolazione delle persone cui si applica il diritto comunitario, il richiamo alla nozione di ordine pubblico, da parte degli organi nazionali, presuppone, in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività».

Queste condizioni non sarebbero soddisfatte nella fattispecie.

In conclusione, gli appellati nella causa principale propongono che la Corte risolva come segue la prima questione:

«L'art. 59 vieta qualsiasi normativa nazionale, o provvedimento esecutivo di una normativa nazionale, che si oppongano alla diffusione da parte delle società di distribuzione via cavo di messaggi pubblicitari, nella misura in cui la trasmissione di detti messaggi televisivi sia già oggetto, nello Stato membro originario, di una disciplina fondata sulla stessa volontà di protezione dell'interesse generale e, nello Stato membro in cui si effettua la prestazione, l'applicazione di

detta normativa riguarda unicamente i prestatori od i destinatari cittadini o residenti negli altri Stati membri, mentre, per il resto, detta restrizione non è atta a realizzare adeguatamente l'obiettivo d'interesse generale ricercato».

La *Radio télévision belge de la communauté française* (in prosieguito: RTBF), parte civile appellante, analizza anzitutto la prestazione fornita dall'ente televisivo.

La trasmissione del messaggio pubblicitario televisivo costituisce una prestazione di servizio quando esso è messo in onda. Una volta trasmesso il messaggio, la prestazione consistente nella trasmissione è conclusa; essa si esaurisce nella zona di ricezione naturale dell'emittente.

Colui che affida il messaggio, nella fattispecie l'inserzionista, può pretendere dall'emittente soltanto che vengano raggiunti coloro che si trovano nella zona di ricezione naturale delle sue trasmissioni.

A riguardo ogni prestatore ha i propri vincoli, dipendenti sia dalla normativa cui sono soggette le trasmissioni televisive, sia dai mezzi tecnici di cui dispone.

Il servizio compiuto dall'emittente è quindi l'assistenza da essa data inviando il messaggio in direzione dei potenziali destinatari per mezzo delle onde.

Il servizio compiuto dal teledistributore consiste nel *ricevere* la trasmissione e nel *ritrasmetterla* in seguito ai telespettatori. Il teledistributore si rivolge a due categorie di telespettatori.

In primo luogo egli si rivolge ai telespettatori che, trovandosi nella zona naturale

dell'emittente, possono captare direttamente il messaggio dell'emittente. In tal caso, la libera circolazione del messaggio televisivo è estranea all'intervento del teledistributore.

In secondo luogo egli si rivolge ai telespettatori che non si trovano nella zona naturale dell'emittente e che non possono captare direttamente il messaggio dell'emittente. In questo caso, essendosi esaurita naturalmente la prestazione dell'emittente, la libera circolazione del servizio prestato dall'emittente non può essere in causa. In questo caso, c'è quindi una *nuova prestazione di servizio*. Questa è specifica ed identificabile, in particolare poiché comporta una remunerazione, pagata dal telespettatore al teledistributore.

Di conseguenza non è possibile collegare la trasmissione alla teledistribuzione senza falsare il problema; poiché il vero problema è soltanto quello di sapere se una normativa nazionale sulla teledistribuzione sia tale da impedire la libera circolazione della prestazione di un *altro servizio*, quella che proviene specificamente dal teledistributore.

La questione è quindi se un'autorità nazionale possa disciplinare la prestazione di servizio che si effettua sul proprio territorio.

Non si è mai contestato che le norme professionali applicabili a coloro che si trovano effettivamente sul territorio di uno Stato membro sono di competenza delle autorità nazionali. La sentenza Van Binsbergen (causa 33/74, Racc. 1974, pag. 1299) estende questo principio a coloro la cui attività è interamente o principalmente rivolta verso il territorio di tale Stato, sebbene non vi siano residenti. Il

solo limite è che lo Stato membro non usi detta competenza per stabilire condizioni particolari sproporzionate al fine perseguito.

Per ragioni attinenti in particolare all'ordine pubblico il legislatore belga è da lungo tempo contrario sia alla trasmissione che alla teledistribuzione di messaggi pubblicitari. Comportandosi in tal modo, esso difende una forma determinata di vita collettiva, che costituisce un interesse fondamentale della società (causa 33/77, Bouchereau, Racc. 1977, pag. 1999).

Ciò è il servizio, definito dal regio decreto 24 dicembre 1966, che il teledistributore può *legittimamente* fornire. Il servizio così delimitato non è affatto ostacolato. Il regime applicabile non costituisce nemmeno regime discriminatorio, poiché si applica ai teledistributori operanti in Belgio, indipendentemente dalla loro nazionalità.

Non v'è nemmeno discriminazione in base alla localizzazione geografica dell'emittente straniera. Il dubbio avanzato nella fattispecie dal Tribunal correctionnel è privo di interesse, poiché non è in discussione la libera circolazione del messaggio trasmesso, bensì la libera circolazione del servizio fornito dal teledistributore. Pur supponendo, comunque, pertinente la questione, la risposta deve essere esplicita: l'ubicazione dell'emittente è precisamente un elemento concorrenziale che non può essere eliminato senza che sia falsato il gioco della concorrenza fra le emittenti, concorrenza costituente una delle finalità fondamentali del Trattato (art. 3, lett. f), ed art. 85 del Trattato). In effetti, allo stato attuale del diritto comunitario, la localizzazione geografica è un dato che non si può eli-

minare senza ledere le possibilità di concorrenza delle imprese eventualmente meglio situate.

Nemmeno l'osservazione espressa nella prima questione, sotto b), è pertinente. Anzitutto è da vedere un errore di diritto nella confusione fra efficacia e legittimità di una norma giuridica. Vi è anche errore di fatto. Per coloro che si trovano nella zona naturale di ricezione dell'emittente straniera, lo scopo della normativa sarà parzialmente perseguito vietando alla teledistribuzione di captare e trasmettere via cavo il programma pubblicitario, poiché il telespettatore dovrà fare egli stesso quanto necessario. Per coloro che non si trovano nella zona naturale di ricezione, lo scopo sarà conseguito completamente.

In conclusione, la RTBF propone alla Corte di risolvere così la prima questione:

«L'art. 59 del Trattato di Roma non vieta ogni normativa che si opponga alla trasmissione da parte di società di distribuzione via cavo di messaggi pubblicitari, quando la ricezione naturale di tali messaggi nelle zone di ricezione delle emittenti straniere rimane possibile e lecita».

La *Fédération nationale du mouvement coopératif féminin*, la *Fédération belge des coopératives*, *Vie féminine* e la signora *Françoise Vander Bemden e litisconsorti* sostengono anzitutto che la situazione in Belgio è diversa da quella che ha condotto alla sentenza Sacchi (causa 155/73, Racc. 1974, pag. 409). La RTBF

e la BRT non hanno il diritto di trasmettere messaggi pubblicitari e non possono quindi pretendere alcun monopolio nel settore. Il regio decreto 24 dicembre 1966 è volto ad assicurare il rispetto, da parte dei teledistributori, della norma cui sono soggetti gli enti televisivi.

Inoltre, i servizi resi dagli enti emittenti belgi sono gratuiti e non possono quindi essere considerati servizi ai sensi dell'art. 60 del Trattato.

Vista la sentenza Sacchi e tenuto conto della situazione nel Belgio, è vano pretendere che la normativa nazionale che si oppone alla trasmissione da parte delle società di teledistribuzione di messaggi pubblicitari provenienti da emittenti situate fuori dal territorio nazionale, abbia un'incidenza nociva sulla circolazione delle merci, mentre la ricezione naturale di dette trasmissioni pubblicitarie rimane possibile nelle rispettive zone di ricezione di tali emittenti.

L'art. 21 del regio decreto 24 dicembre 1966 non crea alcuna discriminazione fra prestatori di uno stesso servizio a seconda del domicilio o della nazionalità e non può quindi violare gli artt. 59 e 60 del Trattato.

Inoltre, l'art. 21 fa parte di una doppia concezione, che esprime un'opzione politica fondamentale del legislatore belga. L'altro aspetto di tale concezione è il divieto di trasmettere messaggi pubblicitari,

cui sono vincolate le emittenti belghe. La mancata applicazione dell'art. 21 agli imputati, per il motivo che essi ritrasmettono programmi stranieri, oltre a non potersi fondare su una qualsiasi prassi discriminatoria, avrebbe l'effetto immediato di produrre una discriminazione a motivo della nazionalità o del domicilio, in danno dei prestatori belgi del servizio di cui si tratta. La sentenza 39/75, Coenen (Racc. 1975, pag. 1547) fa applicazione del principio di proporzionalità in materia di prestazioni di servizi e stabilisce contemporaneamente i limiti di tale principio. Di conseguenza, se la Corte ritenesse che la trasmissione di messaggi pubblicitari televisivi da parte di una società stabilita sul territorio di uno Stato membro e la loro ritrasmissione via cavo, da parte di un'altra società costituita in base al diritto di un altro Stato membro, siano un unico servizio, essa dovrebbe dichiarare che tale genere di attività corrisponde anche a quelle cui si riferiscono le restrizioni contenute nella sentenza Coenen.

Secondo il Governo della Repubblica francese si deve confermare, nella presente causa, la giurisprudenza della sentenza 155/73, Sacchi (sopra citata).

Essa osserva che le diverse situazioni in cui si trovano le emittenti radiotelesive per il fatto della loro localizzazione geografica non possono dar vita a discriminazioni ai sensi dell'art. 7 del Trattato.

Sarebbe invece discriminatoria la situazione risultante dall'applicazione di una normativa giuridica che modificasse le zone naturali di ascolto dei programmi a condizioni ineguali per i diffusori.

Il Governo francese ritiene opportuno che la ritrasmissione di programmi attraverso la rete di cavi sia una ritrasmissione «passiva», cioè senza effetto sul contenuto proprio dei programmi. Detta ritrasmissione può essere sia integrale sia inesistente, ma non può dar luogo ad alcun taglio o ristrutturazione del programma ritraspresso (ciò anche per i messaggi pubblicitari).

Il Governo francese attribuisce, da parte sua, notevole importanza, a livello nazionale ed europeo, al rispetto di tale principio, che solo può evitare, in primo luogo, tagli parziali che alterino i programmi, finora diffusi liberamente, o che possano condurre ad una vera e propria censura, ed evitare, in secondo luogo, il rischio, già rilevato in altri paesi, che distributori scorretti ritrasmettano soltanto una parte dei programmi, approfittando del loro seguito presso il pubblico per inserire, al posto degli elementi soppressi, messaggi pubblicitari o altri parti di programma loro proprie; ed evitare, in terzo luogo, che si lasci ai tecnici la cura di effettuare tagli talvolta molto difficili da definire e da individuare nell'insieme dei programmi, il cui valore sarebbe così diminuito per gli ascoltatori od i telespettatori, con effetto discriminatorio indiretto ma sicuro, condannato dal Trattato.

Il *Governo lussemburghese* osserva che per effetto della normativa nazionale di cui è causa gli enti di radiodiffusione di altri Stati membri non possono diffondere i propri programmi mediante la rete di teledistribuzione belga, se tali programmi contengono pubblicità commerciale.

Poiché le disposizioni belghe applicabili in materia sono state adottate dopo l'en-

trata in vigore del Trattato CEE, esse costituiscono «nuove restrizioni», vietate dall'art. 62 del Trattato CEE. È giurisprudenza costante della Corte di giustizia che la clausola di «stand-still» ha efficacia diretta negli Stati membri e può essere invocata dai singoli dinanzi ai giudici nazionali.

I singoli potrebbero comunque far valere l'art. 59 del Trattato dinanzi ai giudici nazionali, anche se la restrizione alla libera circolazione dei servizi riposasse su disposizioni esistenti già prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE.

Gli artt. 59 e 62 del Trattato riguardano essenzialmente solo le discriminazioni di stranieri. Poiché il divieto di trasmissioni pubblicitarie colpisce indistintamente i radiodiffusori, sia indigeni, sia stranieri, l'interpretazione letterale condurrebbe ad escludere, nella fattispecie, l'applicazione degli artt. 59 e 62 del Trattato.

Il Governo lussemburghese si chiede tuttavia se non sia opportuno applicare un'interpretazione più favorevole all'integrazione comunitaria, per analogia con la giurisprudenza della Corte quanto alla nozione di «misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa», che figura all'art. 30 del Trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte costituisce misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi normativa commerciale di uno Stato membro che possa ostacolare direttamente od indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario. È quindi irrilevante che ci si trovi in presenza di una discriminazione materiale ed ancor meno di una discriminazione formale; importano soltanto gli effetti

che la normativa produce sul commercio fra Stati membri.

Misure del genere possono tuttavia essere giustificate, in forza dell'art. 36 del Trattato, da ragioni particolari di interesse pubblico.

Se si trasferisce questa giurisprudenza al settore della libera circolazione dei servizi, non si rilevano ragioni particolari di interesse pubblico che giustifichino il divieto di trasmissioni pubblicitarie di cui all'art. 21 del regio decreto belga 24 dicembre 1966. Il fatto che il Governo belga, nella pratica, non abbia fatto rispettare tale divieto ed abbia persino espressamente tollerato, se non giustificato, la sua disapplicazione, dimostra che la proibizione non risponde ad interessi pubblici essenziali.

Anche non accettando questo ragionamento per analogia, ci si può comunque domandare se, nella specie, nonostante l'apparente parità di trattamento fra cittadini belgi e cittadini di altri Stati membri, non sussiste in realtà una restrizione della libertà di prestazione dei servizi o una discriminazione.

Il Governo lussemburghese si riferisce in proposito alla sentenza della Corte 7 febbraio 1979 (causa 136/78, Auer, Racc. 1979, pag. 437), ai cui termini la libertà di stabilimento non è sufficientemente garantita dalla sola applicazione del trattamento nazionale, se sono mantenuti tutti gli altri ostacoli, eccettuata la mancanza della cittadinanza del paese d'accoglimento.

Ciò riguarda tutti i casi in cui la differenza delle condizioni preliminari all'esercizio di un'attività o dalla prestazione di un servizio nei diversi Stati membri riveli effetti di ostacolo alla libera circolazione delle persone.

Il Trattato non vieta soltanto le discriminazioni evidenti, ma anche tutte le forme di discriminazione dissimulata, che mediante l'applicazione di altre caratteristiche divergenti, pervengono in pratica allo stesso risultato (sentenza 152/73, Sotgiu, Racc. 1974, pag. 153; sentenza 61/77, Commissione c/ Irlanda, Racc. 1978, pag. 417).

Sul fondamento di questa giurisprudenza si può constatare che, letteralmente, il divieto di diffusione di pubblicità commerciale da parte delle reti di teledistribuzione riguarda indistintamente le trasmissioni degli enti di radiodiffusione belgi e stranieri, ma che, in pratica, esso colpisce soltanto le emittenti di altri Stati membri i cui programmi contengano pubblicità.

Il Governo lussemburghese insiste sui problemi posti dal taglio della trasmissione da parte dei teledistributori.

In conclusione, propone alla Corte di risolvere le questioni poste dal giudice a quo nel modo seguente:

«La normativa di uno Stato membro, che, sebbene formalmente applicabile senza distinzione agli organismi indigeni e a quelli stranieri, impedisca od ostacoli sensibilmente, in modo diretto od indiretto, la trasmissione di programmi radiofonici o televisivi provenienti da altri Stati membri, costituisce discriminazione ai sensi dell'art. 7, 1° comma, e restrizione della libera circolazione dei servizi, ai sensi degli artt. 59 e 62 del Trattato CEE, a meno che detta normativa non sia indispensabile per la protezione di interessi pubblici essenziali dello Stato interessato, e che tali interessi non possono

essere protetti mediante una misura meno restrittiva per la libera circolazione dei servizi».

Il *Governmento della Repubblica federale di Germania* ritiene che la prima questione richieda una soluzione negativa. Il Trattato non vieta agli Stati membri di opporsi, per il territorio di loro sovranità, alla trasmissione di messaggi pubblicitari da parte di stazioni televisive — per onde o via cavo — anche quando la ricezione di messaggi del genere diffusi da emittenti straniere rimanga possibile nel territorio in questione.

La questione è se una tale normativa non rappresenti, in realtà, un ostacolo alla libera circolazione dei servizi *al di là delle frontiere*, la sola garantita dell'art. 59.

La libera prestazione dei servizi ai sensi degli artt. 59 e seguenti suppone tuttavia che sussista fra il prestatore ed il destinatario della prestazione un rapporto giuridico o commerciale qualunque, oppure — nel caso di prestazioni unilaterali — un comportamento deliberato del prestatore. Il fatto che merci attraversino una frontiera «fortuitamente», per forza maggiore o per un'altra causa, non costituisce uno «scambio commerciale». La diffusione di trasmissioni televisive non può essere considerata prestazione di servizi che superi l'ambito puramente nazionale, ai sensi degli artt. 59 e seguenti, se non quando la trasmissione intenda effettivamente raggiungere gli spettatori al di là della frontiera. Il Governo tedesco pensa che, quando l'attraversamento di una frontiera da parte di una trasmissione è soltanto un'inevitabile conseguenza accessoria di una trasmissione rivolta unicamente al territorio nazionale, non si possa parlare di prestazione di servizi destinata ai «cittadini di un altro Stato membro», conformemente all'art. 59.

I programmi televisivi di cui è causa sono infatti destinati alla ricezione entro le frontiere nazionali; nella Repubblica federale di Germania, in particolare, l'intenzione è di servire il territorio nazionale.

Una normativa del tipo di quella di cui si tratta nella fattispecie deve essere considerata una limitazione, riconosciuta dal diritto comunitario, della libera prestazione di servizi. Ai sensi dell'art. 60 del Trattato le prestazioni di servizi che superano l'ambito nazionale di un paese sono fornite «alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini». La constatazione che il combinato disposto degli artt. 56 e 66 del Trattato lascia agli Stati membri il potere di mantenere restrizioni — discriminatorie — in danno di coloro che forniscono prestazioni superanti l'ambito nazionale, deve essere intesa nel senso che gli Stati membri possono, a fortiori, adottare norme generali non discriminatorie, come nella fattispecie.

Inoltre, una normativa nazionale che limiti la prestazione dei servizi non è ammessa dal diritto comunitario quando essa non si fonda su alcun motivo convincente o quando l'onere che essa comporta è sproporzionato allo scopo perseguito. Queste condizioni non si verificano tuttavia nel caso delle restrizioni imposte alla pubblicità televisiva. Questa è assoggettata in Germania, come in altri Stati membri, ad una disciplina relativa alle modalità di trasmissione, per esempio dal punto di vista della durata per giorno feriale.

In particolare, allorché in uno Stato membro la radio e la televisione sono considerate servizio pubblico e sono di conseguenza oggetto di una particolare organizzazione, un correlativo divieto generale di pubblicità non deve poter es-

sere impugnabile in base al diritto comunitario (sentenza Sacchi, già citata).

Lo scopo perseguito dalla legislazione belga è ampiamente conseguito mediante la normativa esistente. Il fatto che un provvedimento legale, che si giustifica, in via di principio, per motivi di superiore interesse generale, non consegua completamente la propria finalità, non è in ogni caso pregiudizievole quando tale finalità non potrebbe essere completamente realizzata senza irragionevoli provvedimenti di accompagnamento.

Inoltre la normativa di cui è causa si giustifica in base al combinato disposto degli artt. 56, 55 e 66 del Trattato.

In conclusione, il Governo tedesco propone si dia soluzione negativa alla prima questione.

La *Commissione* comincia col definire la prestazione di servizi che può essere ostacolata dalla normativa litigiosa.

Se non v'è dubbio che la trasmissione di messaggi televisivi costituisca prestazione di servizi ai sensi degli artt. 59 e seguenti del Trattato (sentenza Sacchi, sopra citata), si deve però ancora esaminare se siano presenti i presupposti di applicazione di detti articoli, ed in particolare dell'art. 60, 1° comma, cioè il carattere *transfrontaliero e non gratuito* della prestazione.

Non è necessario esaminare se vi sia prestazione di servizi fra l'emittente straniera ed i teledistributori belgi, poiché questi non pagano ad essa alcuna remunerazione. È sufficiente in effetti la constatazione che, nel caso di un messaggio televisivo di carattere pubblicitario, c'è

sempre almeno una prestazione di servizi «classica» fra l'*emittente televisiva (prestatrice)* e l'*inserzionista (destinatario)* contro remunerazione.

Il carattere transfrontaliero di questa prestazione è accertato con sufficienza, poiché è noto che le emittenti televisive dei paesi vicini al Belgio inviano messaggi pubblicitari ordinati da inserzionisti stabiliti in paesi diversi da quello dell'emittente.

Non può esservi dubbio sul fatto che la normativa belga litigiosa costituisca ostacolo alle prestazioni di servizi così definite. Il servizio che può offrire l'impresa (pubblica o privata) emittente agli inserzionisti, e la remunerazione che essa ne può ottenere variano evidentemente a seconda dell'estensione del territorio che il messaggio televisivo può raggiungere. Così, nella fattispecie, un inserzionista belga, per esempio, sarebbe interessato ad una trasmissione che reclamizzi i suoi prodotti toccando soltanto una piccola parte del territorio belga (zona di ricezione naturale) molto meno di quanto non lo sarebbe per una trasmissione che raggiungesse la totalità del territorio belga grazie alla teledistribuzione. L'emittente, prestatrice dei servizi, potrebbe quindi ottenere soltanto un prezzo considerevolmente più basso. L'*offerta dei servizi* sarebbe così seriamente ostacolata, e se ne deve concludere che si tratterebbe allora di una restrizione alla sua attività di prestatrice contemplata dall'art. 59 del Trattato CEE.

Il carattere di «applicabilità indistinta» della normativa litigiosa può giustificare la sua applicazione a prestazioni di servizi del tipo di cui è causa? Questi servizi sono, in effetti, eseguiti totalmente al di fuori del territorio cui si applica la normativa; essi possono perfino essere intesi come rapporti giuridici nei quali nessuna

delle parti è stabilita nel paese ed i loro effetti secondari in questo territorio non risultano da alcuna azione diretta né del prestatore né del destinatario, bensì da un fenomeno puramente fisico di cui essi si limitano ad approfittare. La risposta a questa domanda è fondamentale per determinare il campo d'applicazione rispettivo dell'art. 59, da un lato, e dell'art. 60, 3° comma, dall'altro.

Ci sono molti casi in cui il prestatore di servizi esegue la sua prestazione interamente nel proprio paese.

La questione che la Corte dovrebbe risolvere è quindi quella se una normativa nazionale che vieti la trasmissione di messaggi televisivi possa essere applicata a qualsiasi impresa di televisione che non soltanto trasmetta a partire dal territorio del paese di cui trattasi, ma può inoltre *diffondere al di là delle frontiere*, in modo tale da ostacolare la conclusione di contratti di forniture di servizi del tutto leciti per il prestatore stabilito all'estero, e ciò per la sola ragione che l'*effetto* di quel servizio si fa sentire sul territorio del paese che ha adottato tale normativa nazionale. Il problema è quello di decidere se in un mercato comune ciascuno Stato membro debba o no «riconoscere» le legislazioni degli altri, a meno che motivi di ordine pubblico *internazionale* non conducano a respingere l'applicazione di detta legge straniera.

Nella specie, il divieto di pubblicità televisiva non si fonda su un principio tal-

mente fondamentale per la società belga da dover prevalere in ogni caso. La posizione assunta dalle autorità governative belghe è eloquente in proposito.

La Corte ha già lasciato intendere che le discriminazioni non sono il solo tipo di restrizioni vietate dal Trattato (sentenza 33/74, Van Binsbergen, Racc. 1974, pag. 1299, punto n. 10). Essa ha individuato nella sua giurisprudenza un principio non scritto nel Trattato, cioè che ogni Stato membro ha il diritto, senza violare l'art. 59, di imporre al prestatore stabilito in un altro Stato membro «requisiti specifici» giustificati dal pubblico interesse, identici o comparabili a quelli imposti alle persone stabilite sul territorio dello Stato dove viene fornita la prestazione (sentenza Van Binsbergen, già citata, punto n. 12; sentenza 39/75, Coenen, Racc. 1975, pag. 1547; cause riunite 110 e 111/78, Van Wesemael e Follacchio, Racc. 1979, pag. 35). Questo principio ha lo scopo di conciliare la libertà di prestazione con la protezione dei destinatari ed il controllo del rispetto delle norme sull'esercizio dell'attività in questione.

La Commissione sottolinea tuttavia che le menzionate sentenze riguardano situazioni in cui si aveva *spostamento* del prestatore nel paese in cui la prestazione era eseguita o, in ogni caso, prestazione del servizio nel paese del destinatario: le sentenze sono pronunziate soltanto in tale prospettiva. Non se ne potrebbe quindi trarre una norma assolutamente generale, che si applicherebbe anche al di fuori di qualsiasi attività esercitata dal prestatore nello Stato membro ove vigono disposizioni relative all'esercizio dell'attività in questione.

La sentenza 15/78, Koestler (Racc. 1978, pag. 1971) non ha mutato tale principio.

La Commissione ritiene dunque che l'applicazione della legislazione litigiosa a prestazioni (nei rapporti emittente-inserzionista) eseguite interamente al di fuori del territorio dello Stato che ha adottato la legislazione, prestazioni i cui effetti collaterali in detto territorio sono soltanto risultato di leggi fisiche naturali, sia contraria all'art. 59 del Trattato CEE.

Secondo la Commissione, si possono lasciare da parte la riserva dell'ordine pubblico in senso stretto e quella della pubblica sicurezza (art. 56 del Trattato), poiché il problema non si pone nel presente caso.

Anche supponendo tuttavia che la normativa litigiosa sia, in via di principio, applicabile, non si potrebbe però conseguire il suo scopo, cioè quello di impedire la diffusione mediante televisione di pubblicità commerciale sul territorio belga. L'ostacolo arrecato alle prestazioni di servizi delle emittenti televisive dei paesi limitrofi non si giustifica quindi come mezzo appropriato per conseguire lo scopo.

Non c'è discriminazione nemmeno fra le emittenti dei diversi paesi limitrofi per il fatto della loro ubicazione, poiché esse coprono zone di ricezione naturale di interesse pubblicitario molto differente.

Supponendo che il divieto litigioso sia legittimo, il fatto che esso ostacoli gli uni più degli altri non dipenderebbe dalla volontà consapevole degli autori della norma, bensì da circostanze geografiche naturali sulle quali il legislatore non ha alcuna influenza. Non è quindi possibile renderne gli effetti economici uguali per tutti. Il Trattato non vieta le disegua-

glianze naturali, bensì il trattamento diverso fatto deliberatamente agli uni ed agli altri.

In conclusione, la Commissione propone che si risponda come segue alla prima questione:

- «1. L'art. 59 vieta che una normativa nazionale si opponga alla diffusione da parte di teledistributori di messaggi pubblicitari trasmessi da un'impresa esercente una stazione televisiva situata al di fuori delle frontiere nazionali ed in partenza da detta stazione, nell'ambito di servizi forniti ad inserzionisti residenti in uno Stato membro diverso da quello in cui esercita la propria attività, con la sola riserva dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza ammessa dall'art. 56.
2. Tale divieto sussiste a fortiori se la normativa in questione non può impedire la ricezione nazionale degli stessi messaggi, senza l'intervento dei teledistributori, da parte di un numero considerevole di telespettatori, poiché la normativa ostacola in tal modo le prestazioni di servizi senza peraltro realizzare la finalità perseguita.
3. In subordine, non si ha discriminazione vietata per il fatto che le emittenti straniere beneficino nello Stato che ha adottato la normativa, di zone di ricezione naturale di diverso interesse economico a seconda della loro ubicazione».

Sulla seconda questione

Gli appellati nella causa principale fanno valere che la risposta a questa questione

si può trovare nelle sentenze Sotgiu (causa 152/73, Racc. 1974, pag. 164), Thieffry (causa 71/76, Racc. 1977, pag. 765) e Van Wesemael e Follacchio (cause riunite 110 e 111/78, Racc. 1979, pag. 35).

Ne deriverebbe che una normativa nazionale non discriminatoria, né nella forma né nella sostanza, potrebbe essere contraria all'art. 59 se non oggettivamente necessaria.

Per il caso di una discriminazione sostanziale risultante da una normativa nazionale posteriore all'entrata in vigore del Trattato CEE, gli appellati nella causa principale ricordano che l'art. 62 del Trattato vieta agli Stati membri l'introduzione di nuove restrizioni dopo l'entrata in vigore del Trattato. L'effetto diretto di tale clausola di «stand still» non si può mettere in questione.

Gli appellati nella causa principale propongono che la Corte risolva come segue la seconda questione:

«Gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE vietano, con efficacia diretta, oltre le misure nazionali comportanti una discriminazione formale fondata sulla nazionalità o sulla residenza, anche quelle comportanti discriminazioni sostanziali fondate sugli stessi criteri oppure quelle che non sono oggettivamente necessarie alla realizzazione della finalità di interesse generale perseguita».

La *RTBF* sottolinea che la normativa litigiosa non istituisce alcuna discriminazione, né formale, né sostanziale, fra prestatori, che questi siano i teledistributori potenziali, o effettivi. Per di più, il divieto di ritrasmettere messaggi pubblicitari non è un ostacolo alla libera circolazione di servizi legittimamente forniti dai teledistributori.

Essa propone di conseguenza che la seconda questione venga risolta nel senso

che una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione da parte di una società di teledistribuzione via cavo di messaggi televisivi pubblicitari non istituisce alcuna discriminazione formale nei riguardi del prestatario a motivo della sua nazionalità o della sua residenza ed è estranea al campo d'applicazione degli artt. 59 e 60 del Trattato.

Il Governo della Repubblica federale di Germania è del parere che, nella misura in cui le norme enunciate agli artt. 59 e 60 del Trattato producono effetti che vanno al di là della eliminazione delle discriminazioni, esse non possono vedersi riconosciuta efficacia diretta illimitata.

In quanto gli artt. 59 e 60 riguardino inoltre restrizioni alla libera prestazione di servizi risultanti da norme applicabili, di per sé, indistintamente, l'attribuzione ad essi di efficacia diretta avrebbe la conseguenza di rendere la normativa nazionale in questione semplicemente inapplicabile. L'idea dell'efficacia diretta, che a ragione della preminenza del diritto comunitario porta all'inapplicabilità della normativa nazionale, si può sostenere nel caso in cui la normativa nazionale possa essere sostituita da un'altra prescrizione che abbia materialmente incidenza minore sulla libera prestazione dei servizi.

Quando invece la normativa nazionale non è sostituibile, l'esigenza che risulta dalle norme relative alla libera prestazione dei servizi e secondo la quale il fornitore di prestazioni che superino l'ambito nazionale deve essere posto materialmente su un piano di parità, non può essere soddisfatta se non mediante l'adozione, allo scopo, di norme complementari da parte del legislatore nazionale. Sul punto, il regime previsto dagli artt. 59 e 60 non si riduce all'imposizione allo Stato membro di un'astensione illimitata, bensì esige da esso, se del caso, l'adozione di un provvedimento legisla-

tivo concreto. La condizione posta dalla Corte per l'applicabilità diretta degli artt. 59 e seguenti, cioè che si tratti di un obbligo chiaro di non fare, non è soddisfatta nella fattispecie.

Di conseguenza la soluzione della seconda questione potrebbe essere affermativa soltanto se accompagnata dalla riserva indicata, cioè che il regime previsto dagli artt. 59 e 60 del Trattato CEE non richiede in proposito alcuna misura legislativa complementare.

La *Commissione* fa valere che, se la nozione di «restrizione» di cui all'art. 59 concerne restrizioni diverse dalla semplice discriminazione sulla base della nazionalità o della residenza, non c'è ragione di escludere l'efficacia diretta dell'art. 59.

Nella citata sentenza Van Binsbergen, la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta dell'art. 59, 1° comma, e dell'art. 60, 3° comma, «*almeno* nella parte in cui impongono la soppressione di tutte le discriminazioni...»; ciò indica che la Corte, pronunziandosi in considerazione delle circostanze della fattispecie, si è giustamente astenuta dall'andare al di là di quanto necessario al giudice a quo per emettere la propria sentenza, ma ha lasciata aperta la possibilità di individuare restrizioni di altra natura ricadenti nel campo d'applicazione dell'art. 59.

Essa propone che si risolva nel modo seguente la seconda questione:

«L'art. 59 ha efficacia diretta rispetto a tutti i tipi di restrizione ricadenti nel suo campo d'applicazione».

III — La fase orale del procedimento

Alle udienze del 13 e 14 novembre 1979, i signori Debauxe e Denuit, nonché Coditel, con gli avvocati G. Kirschen e A. Braun, del foro di Bruxelles, e con l'avvocato J. M. Defourny, del foro di Liegi, il signor Lohest e l'Association liégeoise d'Electricité, con gli avvocati A. Braun, del foro di Bruxelles, e E. Rigaux, del foro di Liegi, la Fédération nationale du Mouvement coopératif féminin, la Fédération belge des Coopératives (Febecoop), Vie féminine e la signora Françoise Vander Bemden e litisconsorti, con l'avvocato P. Martens, del foro di Liegi, la RTBF, con l'avvocato P. Fories, del foro di Bruxelles, il Governo lussemburghese, rappresentato dall'avvocato J. Loesch, del foro di Lussemburgo, e dal signor J. Reuter, in qualità di agente, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal signor M. Seidel, in qualità di agente, ed il Governo del Regno Unito, rappresentato dall'avvocato R. Jacob, barrister of Gray's Inn, per incarico del signor A. D. Preston, Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, hanno svolto le loro osservazioni orali.

Nel corso dell'udienza i signori *Debauxe* e *Denuit*, nonché la *Coditel*, hanno osservato che in Europa ci sono due grandi sistemi di ricezione a colori, cioè il sistema PAL e il sistema SECAM. I televisori in Belgio sono predisposti per il sistema PAL. Quando la teledistribuzione riceve segnali relativi ad immagini a colori trasmesse secondo il procedimento francese SECAM, le trasforma in segnali che possono essere ricevuti da un televisore PAL. In questa occasione non si ha una trascrizione propriamente detta del segnale in immagini ed in suoni, bensì un cambiamento nella natura del segnale.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 13 dicembre 1979.

In diritto

- 1 Con sentenza del 23 febbraio 1979, pervenuta alla Corte il 3 aprile 1979, il Tribunal correctionnel di Liegi ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni relative all'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato a proposito di determinati problemi riguardanti la trasmissione di pubblicità commerciale per mezzo della teledistribuzione.

- 2 Le questioni sono sorte nell'ambito di procedimenti penali instaurati dinanzi al Tribunal de police di Liegi a carico di tre persone imputate di infrazione del divieto di trasmettere programmi di radiodiffusione televisiva rivestenti carattere di pubblicità commerciale. Sono in causa anche due società di diritto belga, responsabili civili per i tre imputati, loro dipendenti. I procedimenti sono stati avviati per iniziativa, in particolare, di tre associazioni rappresentative di consumatori o di interessi culturali, nonché di un certo numero di persone fisiche, che si sono costituite parte civile dinanzi al tribunal de police. Poiché detto tribunale ha assolto gli imputati e messo fuori causa le società responsabili civili, le tre associazioni ed alcune altre parti civili, nonché il pubblico ministero, hanno interposto appello dinanzi al Tribunal correctionnel.

- 3 Dal fascicolo risulta che le due società di cui si tratta prestano, con l'autorizzazione dell'amministrazione belga, un servizio di teledistribuzione che copre parte del territorio belga. I televisori degli abbonati a questo servizio sono collegati via cavo ad una antenna centrale di particolari caratteristiche tecniche, che consentono di captare le trasmissioni belghe e determinate trasmissioni straniere non sempre captabili dall'abbonato con un'antenna individuale e migliorano inoltre la qualità delle immagini e del suono ricevuti dall'abbonato.

- 4 Le imputazioni riguardano la distribuzione nel Belgio, mediante il sistema di teledistribuzione così messo in opera, di messaggi televisivi trasmessi da emittenti stabilite fuori del Belgio, in quanto questi messaggi contengono pubblicità commerciale. La legislazione belga vieta agli enti radiotelevisivi nazionali, che hanno il monopolio legale delle trasmissioni, di compiere trasmissioni con carattere di pubblicità commerciale. Per quanto riguarda la teledi-

stribuzione, l'art. 21 del regio decreto 24 dicembre 1966 (Moniteur belge del 24 gennaio 1967) vieta parimenti la trasmissione di programmi con carattere di pubblicità commerciale.

- 5 La sentenza di rinvio constata che, in pratica, i teledistributori non hanno tenuto conto del divieto ed hanno trasmesso i programmi stranieri senza eliminare le immagini pubblicitarie, che tale prassi è stata tollerata dal Governo belga, il quale non ha inflitto alcuna sanzione e non ha revocato alcuna autorizzazione, e che una parte rilevante dei telespettatori belgi può captare i programmi stranieri senza intervento dei ripetitori installati dalla società di teledistribuzione.

- 6 Visti i menzionati elementi di fatto, il Tribunal correctionnel ha formulato le proprie questioni relative agli artt. 59 e 60 del Trattato. Esso ritiene che l'applicazione del divieto in questione potrebbe incidere sulla libertà di prestazione di servizi a livello comunitario. In effetti, secondo il tribunale, gli enti radiotelevisivi stranieri trarrebbero una parte rilevante dei loro introiti dalla pubblicità loro affidata dagli inserzionisti, cosicché il taglio dei messaggi pubblicitari in Belgio potrebbe spingere detti inserzionisti a ridurre od eliminare la propria pubblicità commerciale; del resto, gli inserzionisti, commercianti od industriali, stabiliti nei paesi vicini, raggiungerebbero in modo più ristretto il mercato belga cui indirizzavano fino al momento i loro messaggi ed offrivano i loro servizi.

- 7 Le questioni poste dal Tribunal correctionnel hanno il seguente tenore:
 - «1. Se, tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 30 aprile 1974 (causa 155/73, *Sacchi*), l'art. 59 del Trattato di Roma vada interpretato nel senso che è con esso incompatibile qualsiasi normativa nazionale che osti alla ritrasmissione di messaggi pubblicitari da parte delle imprese di ritrasmissione televisiva via cavo, mentre risulta lecita e possibile la ricezione diretta di questi messaggi nelle zone raggiunte dalle onde delle trasmissioni estere, soprattutto considerato che:
 - a) una siffatta normativa creerebbe una discriminazione fra le trasmissioni estere a seconda della località dove esse hanno sede, nel senso

che ciascuna di esse potrebbe trasmettere messaggi pubblicitari unicamente nella zona dove è possibile captare direttamente le sue onde, mentre le varie zone possono presentare un interesse pubblicitario molto diverso a causa della diversa densità della popolazione;

b) una siffatta normativa imporrebbe una restrizione sproporzionata all'obiettivo perseguito — consistente nel vietare la pubblicità televisiva — dato che tale obiettivo non potrebbe mai essere raggiunto integralmente a causa dell'esistenza di zone in cui le trasmissioni estere possono venire captate direttamente.

2. Se, tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia 3 dicembre 1974 (causa 33/74, Van Binsbergen), gli artt. 59 e 60 del Trattato di Roma debbano venire interpretati nel senso che essi hanno efficacia diretta nei confronti di qualunque normativa nazionale del genere sopra accennato qualora una tale normativa non stabilisca alcuna discriminazione formale a danno del prestatore d'un servizio in ragione della sua nazionalità o della sua residenza (nel caso in questione, si tratta del divieto di ritrasmettere messaggi pubblicitari)».

8 Prima di passare all'esame delle riportate questioni, la Corte ricorda di aver già dichiarato, nella sentenza del 30 aprile 1974 (causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409), che la trasmissione di messaggi televisivi, compresi quelli aventi carattere pubblicitario, è soggetta, come tale, alle norme del Trattato relative alla prestazione di servizi. Non v'è motivo di riservare un trattamento diverso alla trasmissione di simili messaggi per mezzo della teledistribuzione.

9 Si deve tuttavia far notare che le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non potrebbero applicarsi ad attività di cui tutti gli elementi rilevanti sono ristretti localmente all'interno di un solo Stato membro. La questione se tale sia il caso dipende da constatazioni di fatto spettanti al giudice nazionale. Poiché, nella fattispecie, il Tribunal correctionnel ha ritenuto che, viste le circostanze, le prestazioni di servizi all'origine delle azioni penali di cui esso è investito sono tali da ricadere nel campo d'applicazione delle disposizioni del Trattato relative alle prestazioni di servizi, è opportuno prendere in esame le questioni poste in questa stessa prospettiva.

10 La questione centrale sollevata dal giudice nazionale è se gli artt. 59 e 60 del Trattato debbano essere interpretati nel senso del divieto di qualsiasi norma-

tiva nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, nella misura in cui una normativa del genere non stabilisca nessuna distinzione in relazione all'origine dei messaggi, alla nazionalità del prestatore dei servizi o al luogo di stabilimento di questi.

- 11 Ai sensi dell'art. 59, 1° comma, del Trattato, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità. Il contenuto precettivo di questa disposizione importa l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore a motivo della sua nazionalità o della circostanza che sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere fornita.
- 12 Tenuto conto della natura particolare di determinate prestazioni di servizi, quali la trasmissione e la diffusione di messaggi televisivi, non si possono considerare incompatibili con il Trattato condizioni specifiche imposte ai prestatori, motivate dall'applicazione di norme disciplinanti determinati tipi di attività, giustificate dall'interesse generale ed a carico di qualsiasi persona od impresa stabilita nel territorio di detto Stato membro, per il fatto che il prestatore stabilito in un altro Stato membro non è in esso assoggettato a prescrizioni simili.
- 13 Dalle informazioni fornite alla Corte nel corso del presente procedimento risulta che la trasmissione di messaggi pubblicitari televisivi è oggetto, nei diversi Stati membri, di regimi giuridici molto diversi, che vanno dal divieto quasi totale, come nel Belgio, imposto da normative implicanti limiti più o meno stretti, fino a regimi di ampia libertà commerciale. Mancando un'armonizzazione delle legislazioni nazionali e tenuto conto delle considerazioni di pubblico interesse inerenti alle normative restrittive in questa materia, l'applicazione delle legislazioni in questione non si può considerare costitutiva di una restrizione della libera prestazione di servizi, nella misura in cui queste legislazioni trattino in modo identico tutte le prestazioni nel settore, qualunque ne sia l'origine e qualunque sia la nazionalità o il luogo di stabilimento dei prestatori.

- 14 Un divieto del genere di quello imposto dalla legislazione belga citata dal giudice nazionale deve essere valutato alla luce delle precedenti considerazioni. È necessario rilevare che il divieto di trasmettere messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, che compare nel regio decreto sopra citato, non può essere esaminato isolatamente. Dall'insieme della legislazione belga in materia di radiodiffusione risulta che tale divieto è il corollario della proibizione, per gli enti radiotelevisivi belgi, di procedere a trasmissioni pubblicitarie commerciali. Così, del resto, la sentenza di rinvio presenta la legislazione applicabile, ove indica che il regio decreto proibisce la trasmissione di immagini pubblicitarie per mantenere una conformità con il regime imposto agli enti nazionali di radiodiffusione.
- 15 Mancando un'armonizzazione delle norme applicabili, un divieto del genere rientra nell'ambito della competenza lasciata ad ogni Stato membro per disciplinare, restringere o anche vietare del tutto la pubblicità televisiva sul proprio territorio per ragioni di interesse pubblico. Lo stesso vale se restrizioni o divieti del genere si estendono alla pubblicità televisiva originaria di altri Stati membri, purché essi siano effettivamente applicati, alle stesse condizioni, agli organismi televisivi nazionali.
- 16 Si deve quindi ritenere che gli artt. 59 e 60 del Trattato non vietano una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, così come alla diffusione di messaggi pubblicitari mediante televisione, se detta normativa viene applicata senza distinzione per quanto riguarda l'origine, nazionale o straniera, dei messaggi, la nazionalità del prestatore, o il suo luogo di stabilimento.
- 17 Tenuto conto di questa soluzione, la questione posta quanto alle conseguenze che possono derivare dall'applicabilità diretta degli artt. 59 e 60 del Trattato nel caso di conflitto fra queste disposizioni e la legislazione nazionale non ha più oggetto.
- 18 Il giudice nazionale chiede ancora se una normativa che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione non costituisca

una misura sproporzionata alla finalità perseguita, per il fatto che il divieto di diffondere pubblicità commerciale televisiva rimane relativamente inefficace, tenuto conto dell'esistenza, nello Stato membro interessato, di zone naturali di ricezione di determinate emittenti straniere.

- 19 Poiché la trasmissione mediante teledistribuzione permette di estendere la diffusione dei messaggi televisivi e di migliorarne la penetrazione, le restrizioni od i divieti imposti sul proprio territorio da uno Stato membro in materia di pubblicità televisiva non perdono la loro ragion d'essere per il fatto che le emittenti straniere possono essere ugualmente captate in tutto il territorio nazionale, o in determinate zone di esso, senza l'intermediazione di un sistema di teledistribuzione. La questione posta deve quindi essere risolta negativamente.
- 20 Il giudice nazionale vuole infine sapere se una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione crei una discriminazione nei confronti delle emittenti straniere, per il fatto che esse, a causa della loro localizzazione geografica, possono assicurare la diffusione dei propri messaggi soltanto nella zona di ricezione naturale.
- 21 Con questa questione il giudice nazionale si riferisce ai limiti spaziali cui è soggetta la diffusione di messaggi televisivi, a causa, da un lato, del rilievo naturale del terreno e delle costruzioni urbane e, dall'altro, delle caratteristiche tecniche dei procedimenti di diffusione utilizzati. Senza dubbio tali dati naturali e tecnici comportano differenze per quanto riguarda la ricezione dei messaggi televisivi, tenuto conto della correlazione tra l'ubicazione delle emittenti e degli apparecchi riceventi. Differenze del genere, dovute a fenomeni naturali, non possono però essere qualificate come «discriminazione» nel senso del Trattato, poiché esso qualifica in tal modo soltanto le differenze di trattamento risultanti dalle attività umane, ed in particolare da provvedimenti presi dalle autorità pubbliche. È opportuno far notare, per di più, che la Comunità, pur essendo intervenuta sotto certi riguardi per compensare ineguaglianze naturali, non ha alcun obbligo di prendere provvedimenti destinati ad eliminare differenze di situazione del genere di quelle prospettate dal giudice nazionale.

- 22 Si deve quindi ritenere che una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione mediante teledistribuzione di messaggi pubblicitari non può essere considerata né come costitutiva di una misura sproporzionata in relazione alla finalità perseguita, per il fatto che il divieto in questione rimane relativamente inefficace tenuto conto dell'esistenza di zone naturali di ricezione, né causa di una discriminazione vietata dal Trattato nei confronti delle emittenti straniere, per il fatto che esse, a causa della loro localizzazione geografica, non possono assicurare la diffusione dei propri messaggi se non nella zona di ricezione naturale.

Sulle spese

- 23 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica federale di Germania, dal Governo del Granducato di Lussemburgo, dal Governo del Regno Unito, dal Governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

statuendo sulle questioni ad essa sottoposte dal Tribunal correctionnel di Liegi con sentenza del 23 febbraio 1979, dichiara:

- 1° Gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE non vietano una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione di messaggi pubblicitari mediante teledistribuzione, così come alla diffusione di messaggi pubblicitari mediante televisione, se detta normativa è applicata senza distinzione per quanto riguarda l'origine, nazionale o straniera, di detti messaggi, la nazionalità del prestatore, o il suo luogo di stabilimento.
- 2° Una normativa nazionale che si opponga alla trasmissione mediante teledistribuzione di messaggi pubblicitari non può essere considerata

né costitutiva di una misura sproporzionata alla finalità perseguita, per il fatto che il divieto in questione rimane relativamente inefficace tenuto conto dell'esistenza di zone naturali di ricezione, né istitutiva di una discriminazione proibita dal Trattato nei confronti delle emittenti straniere, per il fatto che esse, a causa della loro localizzazione geografica, non possono assicurare la diffusione dei propri messaggi se non nella zona di ricezione naturale.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 marzo 1980.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN-PIERRE WARNER
DEL 13 DICEMBRE 1979 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Introduzione

Di queste due cause, una, la 52/79, è stata rinviata alla Corte in via pregiudiziale dal Tribunal Correctionnel di Liegi, l'altra, la 62/79, dalla Cour d'Appel di Bruxelles.

Entrambe sollevano questioni d'interpretazione degli artt. 59-66 del Trattato CEE, relativi alla libera circolazione dei servizi.

Entrambe hanno come sfondo l'attività di imprese che prestano servizi di diffusione televisiva nel Belgio. In sostanza, tale servizio consiste nel captare mediante un'antenna programmi televisivi e farli pervenire via cavo ai televisori degli

¹ — Traduzione dall'inglese.