23 gradi che bevande con tenore alcolico superiore non è di per sé sufficiente a far considerare siffatta normativa come incompatibile con l'art. 36.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nelle cause riunite C-1/90 e C-176/90 *

I — Antefatti e procedimento

1. Secondo le indicazioni fornite dal giudice a quo, la legge 25 luglio 1985, n. 20, del parlamento della Catalogna, relativa alla « prevenzione e assistenza in materia di sostanze che possono provocare dipendenza », vieta la pubblicità per le bevande di gradazione alcolica superiore a 23 gradi attraverso i mezzi di comunicazione, nelle vie cittadine e sulle strade, salvo per indicare la presenza di centri di produzione e di vendita, nei cinema e sui mezzi di trasporto pubblico.

2. La Aragonesa de Publicidad Exterior SA e la Publivía SAE, che gestiscono cartelloni pubblicitari, sono state oggetto di procedimenti per infrazione avviati dalla direzione generale della sanità pubblica della comunità autonoma della Catalogna, per aver violato le disposizioni della legge di cui sopra. Al termine di questi procedimenti, sono state loro inflitte rispettivamente un'ammenda amministrativa di 75 000 PTA e tre ammende amministrative di 75 000 PTA ciascuna.

3. Dette società proponevano ricorso avverso le decisioni che infliggevano loro le ammende dinanzi al Tribunal Superior de Justicia della Catalogna, deducendo, in particolare, che la legge interna violava le disposizioni di cui all'art. 30 del Trattato CEE.

4. In considerazione di quanto sopra, con ordinanza 7 novembre 1989, rettificata con ordinanza 8 gennaio 1990, e con ordinanza 29 novembre 1989, rettificata con ordinanza 28 giugno 1990, il Tribunal Superior de Justicia della Catalogna ha deciso di sospendere il procedimento e di sottopporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, formulate nei medesimi termini:

« 1) Se la normativa di uno Stato membro (o nella fattispecie di un parlamento di una comunità autonoma di uno Stato membro avente, secondo la normativa nazionale, competenza legislativa in determinate materie) che vieti nel territorio in cui essa si applica la pubblicità relativa a bevande alcoliche di gradazione superiore a 23 gradi: a) attraverso i mezzi di comunicazione; b) sulla pubblica via, salvo per indicare i centri di produzione e di vendita;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

c) nei cinema; d) sui mezzi di trasporto pubblico, costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE.

2) In caso affermativo, se l'art. 36, prima frase, del Trattato CEE vada inteso nel senso che uno Stato membro possa legittimamente vietare in misura parziale la pubblicità relativa a bevande alcoliche di gradazione superiore a 23 gradi per motivi inerenti alla tutela della salute delle persone in conformità della legge nazionale.

3) Se un divieto per motivi di salute pubblica, come quello anzidetto, possa costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Le ordinanze del Tribunale Superior de Justicia della Catalogna sono state registrate nella cancelleria della Corte rispettivamente il 2 gennaio 1990 e il 5 febbraio 1990 nonché il 7 giugno 1990 e il 12 luglio 1990.

5. Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee sono state presentate osservazioni scritte:

— nella causa C-1/90, dalla ricorrente nelle cause principali, rappresentata dai sigg. Juan Pascual Planas e Joaquín Masramón Fontanals, avvocati, e dal sig. Jaime Gassó i Espina, procuratore in Barcellona, in qualità di agenti, dalla convenuta nelle cause principali, rappresentata dalla sig.ra Marta Moix i Puig, avvocato presso l'ufficio del contenzioso del servizio giuridico centrale della comunità autonoma della Catalogna, in qualità di agente, dal governo belga, rappresentato dal sig. R. van Havere, ispettore capo, direttore presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, e dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra Blanca Rodríguez Galindo, membro del servizio giuridico, in qualità di agente;

nella causa C-176/90, dalla ricorrente nelle cause principali, rappresentata dai sigg. Eduardo Vivancos Comes e Enrique Vendrell Santiveri, avvocati, e dalla sig.ra Araceli García Gómes, procuratore in Barcellona, in qualità di agenti, dalla convenuta nelle cause principali, rappresentata dalla sig.ra Mercé Corretja i Torrens, avvocato presso l'ufficio del contenzioso del servizio giuridico centrale della comunità autonoma della Catalogna, in qualità di agente, dal governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. Hussein A. Kaya, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dalla Commissione delle Comunità europee rappresentata dalla sig.ra Blanca Rodríguez Galindo, membro del servizio giuridico, in qualità di agente.

6. Con ordinanza 16 gennaio 1991, la Corte ha deciso di riunire le due cause ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza.

7. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza previa istruttoria.

II — Riassunto delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

1. Già prima di esaminare le soluzioni da dare alle questioni pregiudiziali, le *società Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía*, ricorrenti nelle cause principali, rilevano, in primo luogo, che la legge 25 luglio 1985, limitando il divieto di pubblicità alle bevande con gradazione alcolica superiore a 23 gradi (in prosieguo: i « superalcolici »), dichiara implicitamente che la pubblicità per i vini, le « cavas » (vini novelli elaborati secondo il metodo champenoise) e le birre è libera. Dal momento che la comunità autonoma della Catalogna è una grande produttrice di vini, nonché l'unica o quasi unica produttrice di vini spumanti o cavas, il divieto di pubblicità considerato viene ad essere applicato a prodotti estranei alla Catalogna, tanto spagnoli quanto provenienti da altri Stati della Comunità. Così, il divieto colpisce i brandy di Jerez, tra i prodotti spagnoli, e i whisky scozzesi, i gin inglesi ed i cognac francesi, tra i prodotti provenienti da altri Stati membri; esso si applica pure alle bevande alcoliche di oltre 23 gradi prodotte in Spagna, ma la cui formula e composizione provengono da uno degli Stati membri.

Le ricorrenti nelle cause principali passano quindi ad esporre i fatti in funzione dei quali, a loro avviso, deve essere valutata la controversia:

— Per quanto riguarda il consumo, quello delle bevande alcoliche con meno di 23 gradi rappresenta, in volume, il 94,72% e, in pesetas, l'80,87% del consumo totale di bevande alcoliche nella Catalogna per l'anno 1988. Rispetto alla media della Spagna nel suo complesso, il consumo di bevande alcoliche nella Catalogna è maggiore per quanto riguarda le bevande a bassa gradazione alcolica (meno di 23 gradi) ed è minore per quanto riguarda i superalcolici (più di 23 gradi).

— Con riferimento alla produzione, durante il periodo 1984-1987 la Catalogna ha prodotto all'incirca 10 milioni di ettolitri di bevande alcoliche (eccettuata la birra), di cui il 93% costituito di bevande a bassa gradazione alcolica; nello stesso periodo, la produzione spagnola totale è stata dell'ordine di 130 milioni di ettolitri di cui l'80% circa costituita di bevande a bassa gradazione alcolica.

— Per quanto riguarda gli scambi che hanno come zona di provenienza o di destinazione il territorio della Catalogna, le « esportazioni » di bevande alcoliche con meno di 23 gradi hanno costituito, nel 1988, il 99,06% in volume e il 97/89% in valore delle « esportazioni » totali di bevande alcoliche; per quanto riguarda le « importazioni », le percentuali corrispondenti sono state rispettivamente del 44,49% e del 39,98%.

2. Nella causa C-1/90, il *Regno del Belgio* svolge, in limine, alcune considerazioni di ordine generale. Rileva che il consumo eccessivo di alcol costituisce una costante preoccupazione delle autorità belghe, le quali, al pari delle autorità della maggior parte degli Stati membri, hanno adottato varie misure al fine di reprimere l'alcolismo e l'incitazione al consumo di dette bevande. Tra le altre misure, è stata adottata la legge 22 marzo 1989, la quale attribuisce al re il potere di disciplinare e di vietare, nell'interesse

della sanità pubblica, la pubblicità relativa all'alcol e alle bevande alcoliche.

Sulla prima questione

1. Secondo le *società Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía*, la questione sollevata non differisce essenzialmente da un'altra, più complessa, risolta dalla Corte nella sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia (causa 152/78, Racc. pag. 2299), dove si trattava di pronunciarsi su una normativa nazionale concernente la pubblicità delle bevande alcoliche e indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e ai prodotti importati.

Tuttavia — aggiungono le ricorrenti nelle cause principali — indipendentemente dal fatto che la « ratio legis » della normativa controversa può essere la sanità pubblica e che il divieto di pubblicità si estende a tutti i superalcolici, quale che sia la loro origine, è pur vero che, se a livello nazionale tale legge ostacola la commercializzazione di questi prodotti, ciò non si verifica qualora si esamini la situazione su scala del territorio per il quale il legislatore catalano esercita la propria competenza, poiché le perdite economiche eventualmente causate dal divieto di pubblicità incideranno sugli interessi di altre comunità. In altre parole, per quanto sia indistintamente applicabile e in apparenza sacrifichi alcuni interessi commerciali ad un interesse superiore, cioè la sanità pubblica, la legge controversa non può essere considerata di interesse nazionale, tenuto conto del fatto che lo Stato spagnolo è organizzato sul piano giuridico-politico in diciassette comunità autonome distinte, dalle caratteristiche molto diverse. La situazione in Spagna non è dunque quella di uno Stato centralizzato, che deve considerarsi interessato da qualsiasi fatto avente una incidenza su una qualsiasi delle sue parti. Nelle cause in esame, il divieto di pubblicità è una misura equivalente ad una restrizione all'importazione ed alla vendita di prodotti nazionali, provenienti però da altre comunità autonome; tuttavia questa circostanza non fa sparire né attenua il fatto che la legge catalana incide molto fortemente sulle bevande alcoliche importate da altri Stati membri, senza che gli interessi particolari della comunità autonoma della Catalogna soffrano di queste misure restrittive. A questo proposito, la società Publivía ricorda le statistiche precitate relative alle « importazioni » ed alle « esportazioni », facendo notare che, verosimilmente, la metà delle importazioni è costituita da prodotti originari di altri Stati membri.

Così, secondo le società Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, si tratta di una misura direttamente discriminatoria, in quanto il divieto colpisce sì senza distinzioni i prodotti importati ed i prodotti spagnoli, ma non è invece indistintamente applicabile ai prodotti importati ed ai prodotti catalani. A sostegno di questa affermazione, le ricorrenti nelle cause principali ricordano che nel 1987 la produzione di bevande alcoliche in Catalogna era costituita per il 93% da bevande con meno di 23 gradi.

La società Publivía aggiunge che occorre insistere sulla peculiarità della situazione. Non ci si può limitare a constatare che, fissando la gradazione alcolica in 23 gradi, la legge catalana non fa distinzione tra bevande originarie di altre comunità autonome della Spagna e bevande importate. Anche le prime sono, senza dubbio, colpite dalle restrizioni di pubblicità. Ma si deve tener conto del

fatto che la Costituzione spagnola ha ridistribuito i poteri dello Stato tra diciassette comunità autonome. Circostanze storiche e politiche proprie della Catalogna spiegano come la legge controversa colpisca anche i prodotti originari di altre comunità autonome, le cui possibili perdite di natura commerciale non toccano gli interessi specifici della Catalogna. Così, la situazione risulta in definitiva identica a quella che ha dato luogo alla citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, in quanto gli ostacoli alla pubblicità favoriscono indirettamente il consumo di bevande di produzione locale.

Le bevande provenienti da altre parti della Spagna sono dunque colpite dal provvedimento. Tuttavia, le bevande maggiormente colpite sono quelle importate dagli altri Stati membri, per le seguenti ragioni:

— La Catalogna è la comunità autonoma che consuma la maggior quantità di bevande alcoliche importate; inoltre le bevande di produzione spagnola ma non catalana sono apprezzate per motivi di tradizione e di costume, mentre le bevande importate necessitano di pubblicità per acquisire reputazione.

— L'importazione di bevande alcoliche fu bloccata all'inizio della guerra civile e limitata in seguito; alla sua completa liberalizzazione si è giunti solo con l'adesione della Spagna alla CEE.

— Soltanto una parte del tutto trascurabile della popolazione ha potuto finora consumare bevande importate e manifestare la sua preferenza per tali bevande. Meno conosciute e generalmente più costose, queste bevande sono colpite dalle restrizioni della pubblicità. Inoltre, il consumatore medio non attribuisce importanza alla marca delle bevande consumate. Solo una fascia ristretta della popolazione apprezza le bevande importate per ragioni di autenticità e attribuisce importanza alla scelta della marca.

— In linea generale, ciascuna marca straniera di superalcolici ha un unico importatore in Spagna. Costui tenderà a ridurre le importazioni, poiché la restrizione di pubblicità in oggetto frena la penetrazione nel mercato della Catalogna, che ha una popolazione di sei milioni di abitanti e il cui livello di consumo è uno dei più elevati di Spagna. Se esistessero diversi importatori per una stessa marca, è chiaro che l'eventuale distributore esclusivo per la Catalogna ridurrebbe in misura ancora più ampia le sue importazioni.

La società Publivía conclude rilevando che l'applicazione della legge controversa influisce in modo notevole sulle importazioni e che, di conseguenza, l'interesse leso da detta disposizione è il commercio intracomunitario.

Le società Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía suggeriscono infine di risolvere come segue la prima questione pregiudiziale:

« La legge 25 luglio 1985, n. 20, adottata dal parlamento della comunità autonoma

della Catalogna costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE, nella misura in cui vieta, nel territorio in cui si applica, di fare pubblicità per le bevande di tenore alcolico superiore a 23 gradi: a) attraverso i mezzi di comunicazione; b) nelle vie cittadine, sulle strade e sulle piazze; c) nei cinema; d) sui mezzi di trasporto pubblico ».

2. La *comunità autonoma della Catalogna* sottolinea preliminarmente che la legge controversa ha una portata leggermente più ristretta di quanto faccia apparire la questione sottoposta alla Corte, in quanto il divieto di pubblicità riguarda i mezzi di comunicazione che dipendono sia dalla Generalitat (governo della comunità autonoma) sia dall'amministrazione locale della Catalogna, ma non gli altri mezzi di comunicazione, come le reti televisive private.

Ricorda inoltre che nella direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50/CEE, fondata sull'art. 33, n. 7, del Trattato e relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (GU L 13, pag. 29), la Commissione aveva adottato una formulazione restrittiva della nozione di misure di effetto equivalente, includendovi solo parzialmente le misure applicabili indistintamente alla produzione nazionale ed alle importazioni.

La Corte, dal canto suo, ha accolto una interpretazione lata di questa nozione nella sentenza 11 luglio 1974, Dassonville (causa 8/74, Racc. pag. 837), e in altre sentenze successive. Nella sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, già citata, la Corte, seguendo a tal riguardo le conclusioni dell'avvocato generale Reischl, ha confermato questa interpretazione dichiarando che una normativa nazionale che vietava parzialmente la pubblicità a favore di bevande alcoliche limitava le possibilità di sbocco dei prodotti importati e poteva così costituire una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

Pertanto, la comunità autonoma della Catalogna suggerisce di risolvere la prima questione pregiudiziale in senso affermativo. L'argomento non è con ciò esaurito, poiché occorre distinguere due aspetti:

— dopo l'entrata in vigore della legge catalana controversa, le importazioni di bevande alcoliche sono aumentate; questa legge non produce quindi in pratica gli effetti di una misura di effetto equivalente;

— la definizione lata della nozione di misura di effetto equivalente ammette due tipi di eccezioni: quelle enunciate nell'art. 36 del Trattato e quella che risulta dall'interpretazione restrittiva fornita dalla Corte per la prima volta nella sentenza 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral, detta « Cassis de Dijon » (causa 120/78, Racc. pag. 649).

3. Secondo il *Regno del Belgio* (causa C-1/90), si può ritenere che il divieto di pubblicità controverso, frenando il consumo di superalcolici, costituisca una misura di effetto equivalente a delle restrizioni quantitative tanto nei confronti delle bevande importate quanto nei confronti delle bevande nazionali.

Tuttavia, nella misura in cui tutti gli Stati membri mettono in opera, in un modo o nell'altro, politiche di prevenzione dell'alcolismo e la nozione di restrizione agli scambi implica una differenza manifesta del livello di libertà a seconda degli Stati membri, ci si dovrebbe chiedere se l'art. 30 possa ancora essere applicato, dal momento che la maggioranza degli Stati membri applica misure di effetto analogo.

Infine, il Regno del Belgio ricorda come la Corte, nella sentenza 31 marzo 1982, Blesgen (causa 75/81, Racc. pag. 1211), abbia giudicato che una misura nazionale di prevenzione dell'alcolismo che vieta il consumo sul posto, in luoghi aperti al pubblico, di bevande alcoliche, nazionali o d'importazione, con una determinata gradazione alcolica, non ricade nell'ambito dell'art. 30 del Trattato.

La soluzione alla prima questione deve pertanto essere negativa.

4. Il *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord* (causa C-176/90) ricorda i termini della citata sentenza 11 luglio 1974, Dassonville, la quale mostra la portata e l'importanza dell'art. 30 nel garantire la libertà degli scambi commerciali tra gli Stati membri, anche nel caso in cui le restrizioni non sono semplicemente divieti diretti di importazione, ma assumono la forma di ostacoli « potenziali » o « indiretti » al commercio. Una restrizione indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e a quelli importati può equivalere ad un siffatto ostacolo potenziale o indiretto qualora i suoi precisi termini si applichino in pratica solo o principalmente ai prodotti importati e possano per conseguenza non solo far subire una discriminazione ai prodotti importati, ma anche impedire ad un nuovo mercato di svilupparsi.

Secondo il Regno Unito, il potere della pubblicità e la sua influenza come complemento del processo di commercializzazione sono stati riconosciuti dalla Corte nella sentenza 24 novembre 1982, Commissione/Irlanda (causa 249/81, Racc. pag. 4005). Sviluppando il ragionamento, la Corte è pervenuta a riconoscere che il divieto di fare pubblicità poteva essere un fattore importante di restrizione del commercio (sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, già citata).

Così, una restrizione che riguarda la pubblicità potrebbe, ripercuotendosi sui prodotti importati, costituire violazione dell'art. 30 del Trattato. La questione se, in concreto, sia veramente così, deve essere risolta dal giudice nazionale sulla base di un esame dettagliato del mercato spagnolo delle bevande alcoliche. Tuttavia, il Regno Unito rileva che gli elementi di cui dispone lasciano ritenere che la disposizione controversa della legge catalana colpisca senz'altro le acquaviti d'importazione, almeno indirettamente o potenzialmente, tenuto conto del fatto che le bevande cui si applica provengono sia da altre parti della Spagna sia da altri Stati membri e che, da parte sua, la Catalogna consuma e produce in grande quantità vini da tavola, che sfuggono alle restrizioni di pubblicità.

Il Regno Unito propone di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

« La legge di uno Stato membro (o del parlamento di una comunità autonoma di uno

Stato membro) che vieta di fare pubblicità a bevande contenenti oltre il 23% di alcol in taluni luoghi pubblici può costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato; spetta al giudice nazionale stabilire, sulla base degli elementi di prova che gli saranno sottoposti, se la legge abbia in concreto un siffatto effetto ».

5. La *Commissione delle Comunità europee* precisa innanzitutto che la provenienza della normativa controversa dallo Stato centrale o dal parlamento di una comunità autonoma è problema di scarsa importanza, poiché si tratta, comunque, di un provvedimento « statale », nei cui confronti l'interpretazione dell'art. 30 è pertinente.

Alla luce di questa interpretazione, la Commissione ricorda che nella citata sentenza 11 luglio 1974, Dassonville, la Corte ha definito misura di effetto equivalente « ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto od in potenza, gli scambi intracomunitari ». Secondo questa definizione, una misura nazionale che limita le possibilità di pubblicità per taluni prodotti può costituire una misura di effetto equivalente, poiché è idonea a restringere il volume delle importazioni incidendo sulle possibilità di commercializzazione dei prodotti importati (sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, già citata).

Nel caso di specie, si tratta pertanto di sapere se sussistano o no le condizioni perché una siffatta misura sia giudicata in contrasto con l'art. 30 del Trattato.

La Commissione sottolinea che, secondo gli elementi in suo possesso, la misura controversa non può essere considerata discriminatoria a danno dei prodotti importati. Infatti, il criterio tratto dalla gradazione alcolica delle bevande è un criterio puramente obiettivo che non incide in modo particolare sulle bevande importate rispetto alle bevande nazionali dello stesso tipo. Inoltre, se la comunità autonoma della Catalogna produce una grande quantità di vini e di « cavas », la cui gradazione alcolica è inferiore a 23 gradi, essa produce anche bevande di gradazione superiore (la Commissione cita a questo riguardo le quantità non trascurabili di brandy e di liquore di ginepro prodotte nel 1989 nelle quattro province catalane) e in ogni caso la produzione di queste bevande — ad esempio, del brandy — è abbondante nel resto del territorio spagnolo. Infine, numerosi sono i prodotti importati, come i vini e gli champagne francesi, per esempio (v. l'ammontare delle importazioni di champagne nel 1988), che non sono colpiti dal divieto di pubblicità controverso. La normativa catalana non presenta quindi il carattere discriminatorio imputato alla legislazione francese nella citata sentenza 10 luglio 1980.

Secondo la Commissione, dunque, la misura nazionale censurata è indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e ai prodotti importati. Si tratta pertanto di valutare se essa persegue un obiettivo legittimo ai sensi del diritto comunitario e se risulta appropriata e non eccessiva alla stregua di detto obiettivo, come richiesto tanto dalla giurisprudenza (sentenza 20 febbraio 1979, « Cassis de Dijon », già citata) quanto dall'art. 3 della citata direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50.

Per quanto riguarda l'obiettivo perseguito, la Commissione rileva che il preambolo della legge catalana e le ordinanze di rinvio si riferiscono alla protezione della sanità pubblica, la quale costituisce una delle esigenze imperative riconosciute dalla Corte nella sentenza « Cassis de Dijon ». Come ammesso dalla Corte nella citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, la pubblicità a favore delle bevande alcoliche costituisce un invito al consumo di queste bevande e, di conseguenza, la disciplina di questa pubblicità è legata alla lotta contro l'alcolismo, che è in definitiva un obiettivo di sanità pubblica.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, è opportuno valutare se gli effetti della legge catalana non eccedano gli effetti tipici di ogni normativa commerciale, il che ricorrerebbe qualora:

— gli effetti restrittivi sugli scambi fossero sproporzionati rispetto al risultato voluto;

— lo stesso risultato potesse essere raggiunto con mezzi meno pregiudizievoli per gli scambi.

Secondo la Commissione, è difficile fissare dei criteri generali per determinare in quali condizioni un divieto di pubblicità per bevande alcoliche sia o no eccessivo. La Corte ha affermato che, per pronunciarsi su questioni relative alla sanità pubblica, va tenuto conto delle abitudini proprie dei cittadini dello Stato interessato (sentenze 6 giugno 1984, Melkunie, causa 97/83, Racc. pag. 2367; 6 maggio 1986, Muller, causa 304/84, Racc. pag. 1511). Queste abitudini possono variare in funzione dei fattori culturali, climatici, sociologici, ecc. di ciascuno Stato membro. Nell'analizzare la legge catalana considerata, il giudice nazionale deve esaminare attentamente le circostanze che caratterizzano, nel suo proprio paese, il consumo di bevande alcoliche.

Premessa questa riserva, la Commissione fa presente che, a suo parere e tenuto conto degli elementi di informazione di cui dispone, la misura nazionale in esame non appare sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Da una parte, essa restringe la pubblicità a favore di bevande la cui gradazione alcolica è relativamente elevata, bevande che, a causa di una pubblicità insistente e ripetuta, sarebbero banalizzate al punto da farle equiparare a normali bevande di gradazione alcolica inferiore; del resto, è paradossale autorizzare questa pubblicità sui cartelloni ai lati delle strade, mentre gli automobilisti che hanno superato un certo tasso di alcolemia sono controllati e puniti in considerazione della pericolosità della loro guida. D'altra parte, la pubblicità non è del tutto vietata, poiché continua ad essere possibile, per esempio, nei periodici e nelle riviste, alla televisione privata e sui campi sportivi.

Così, secondo la Commissione, tutti gli aspetti della questione sollevata dalle ordinanze di rinvio trovano una soluzione nell'art. 30 del Trattato, poiché i limiti posti dalla legge catalana alla pubblicità non costituiscono una misura di effetto equivalente, vietata da detto articolo.

La Commissione propone pertanto alla Corte di rispondere come segue:

« L'art. 30 del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che vieti nel territorio in cui si applica la pubblicità delle bevande alcoliche con oltre 23 gradi, attraverso i mezzi di comunicazione, nelle vie cittadine e sulle strade, salvo per indicare i centri di produzione e di vendita, nei cinema e sui mezzi di trasporto pubblico ».

Sulla seconda e terza questione

1. Le *società Aragonesa de Publicidad Exterior* e *Publivía* ritengono che la legge catalana controversa non rientri nell'eccezione contemplata dall'art. 36 del Trattato.

Tenuto conto del fatto che nel 1988 il consumo di bevande con tenore alcolico inferiore a 23 gradi ha costituito nella Catalogna il 94,72% del consumo totale delle bevande alcoliche, è impossibile sostenere che la sanità pubblica è meglio protetta perché è stata vietata la pubblicità e non il consumo di superalcolici che costituiscono il 5,28% del mercato. Il divieto di fare pubblicità a queste bevande è pertanto sproporzionato rispetto alle esigenze della sanità pubblica. Peraltro, la gradazione alcolica delle bevande non è un valido criterio da utilizzare per la lotta contro l'alcolismo, poiché i quantitativi di bevande a debole gradazione abitualmente ingeriti sono più consistenti di quelli delle bevande ad alta gradazione. È inesatto affermare che solo i superalcolici generano assuefazione. Il vino e la birra, bevande poco costose e consumate in dosi elevate, provocano maggiore dipendenza e sono inoltre maggiormente accessibili ai giovani.

Se si vuole veramente ridurre l'alcolismo, bisogna agire proprio contro queste bevande a debole gradazione alcolica, a meno che non si lotti contro il consumo di tutte le bevande alcoliche ricorrendo a mezzi più drastici di quello consistente nel limitare, in forma discriminatoria, la pubblicità degli alcolici. Così, la gradazione alcolica isolatamente considerata non è significativa per quanto riguarda l'alcolismo; occorre prendere in considerazione anche il quantitativo consumato, come ha osservato la Corte nella citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia.

Secondo le ricorrenti nelle cause principali vi è un'altra ragione per scartare, nella specie, l'applicabilità dell'art. 36 del Trattato: l'apparente contraddizione tra le due frasi di questo articolo può essere superata solo considerando che la seconda frase deve prevalere e che la prima frase è ad essa subordinata. In altre parole, la regola è l'assenza di restrizioni dissimulate al commercio tra gli Stati membri mediante misure discriminatorie arbitrarie, mentre l'eccezione è costituita dalla facoltà per gli Stati membri di imporre proibizioni o restrizioni fondate sui motivi di cui all'art. 36. Inoltre, questa facoltà deve essere obiettivamente giustificata in modo tale che vi sia una relazione di causa ed effetto tra la misura di divieto o di restrizione e la finalità perseguita. Tale giustificazione deve essere valutata nell'ottica del principio di proporzionalità, perché, come affermato dalla Corte nella sentenza 12 ottobre 1978, Eggers (causa 13/78, Racc. pag. 1935), l'art. 36 deve essere interpretato

« in modo da non estendere i suoi effetti al di là di quanto è necessario per la protezione degli interessi che è inteso a garantire ».

Le ricorrenti nelle cause principali aggiungono che alla luce della citata sentenza « Cassis de Dijon » la prima frase dell'art. 36 non può applicarsi se non vi è necessità assoluta di soddisfare talune esigenze imperative. Orbene, se è certamente possibile giustificare in nome della sanità pubblica un divieto di pubblicità relativo a tutte le bevande alcoliche, quale che sia la loro gradazione, non si può invece considerare il divieto di pubblicità per i superalcolici (a partire da 23 gradi) come una necessità che risponde ad una esigenza imperativa, imposta dall'idea di proteggere la sanità pubblica.

Per di più, dal preambolo della legge catalana 25 luglio 1985 emerge che il legislatore è stato spinto ad agire dalla crescita del consumo di superalcolici constatata negli ultimi vent'anni. Orbene, questa crescita è dovuta ai provvedimenti con cui si sono progressivamente liberalizzate le importazioni di dette bevande. È dunque chiaro che la legge controversa riguarda le bevande importate e rientra, di conseguenza, nella nozione di misura di effetto equivalente, poiché rende più difficile e più incerta la vendita dei prodotti importati. Come precisa ciascuna delle ordinanze di rinvio « va tenuto presente che la sanzione è stata inflitta all'impresa per una pubblicità relativa a bevande alcoliche di produzione estera, mentre la disciplina della pubblicità non riguarda la maggior parte delle bevande di produzione nazionale (vini e spumanti), a causa della loro bassa gradazione alcolica ».

In definitiva, le società Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía suggeriscono di risolvere la seconda e la terza questione pregiudiziale nel seguente modo:

« L'art. 36 del Trattato autorizza gli Stati membri a vietare nel contesto della loro normativa interna la pubblicità delle bevande alcoliche per ragioni di tutela della salute delle persone, purché questo divieto o restrizione non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri ».

Il divieto, per motivi di tutela della sanità pubblica, della pubblicità di bevande alcoliche con più di 23 gradi costituisce un mezzo di discriminazione arbitraria ed una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri ».

2. a) A proposito della seconda questione pregiudiziale, la *Comunità autonoma della Catalogna* sostiene che la misura considerata risponde ad una delle ipotesi contemplate dall'art. 36 del Trattato, cioè la protezione della sanità pubblica, poiché istituisce, come mezzo di prevenzione nei confronti di una sostanza che può provocare una dipendenza, una parziale limitazione della pubblicità che, ovviamente, incita al consumo del prodotto considerato. La comunità autonoma della Catalogna aggiunge che, per quanto la questione della necessità di una direttiva volta ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri sulla pubbli-

cità delle bevande alcoliche si sia posta in numerose occasioni e in maniere differenti, l'unico atto positivo in materia consiste nella direttiva del Consiglio 3 ottobre 1989, 85/552/CEE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298, pag. 23). Ma se è vero che questa direttiva fissa, in particolare all'art. 15, criteri rigorosi in materia di pubblicità televisiva per le bevande alcoliche, essa non può tuttavia costituire una normativa armonizzata nel settore della pubblicità per l'alcol. Gli Stati membri hanno dunque il diritto di legiferare in materia, cosa che essi possono peraltro fare, ai sensi dell'art. 100 A, n. 4, del Trattato, anche in caso di armonizzazione comunitaria.

Dal canto suo, la Corte nella citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, ha riconosciuto che una normativa che limiti la pubblicità delle bevande alcoliche è giustificata, in linea di principio, da preoccupazioni intese alla tutela della sanità pubblica. Certamente, in quella sentenza la Corte ha censurato la normativa francese a causa del suo carattere arbitrario. Ma, nel caso di specie, per limitare la pubblicità, è stato adottato un criterio obiettivo, quello della gradazione alcolica. È pertanto innegabile che uno Stato membro può prendere provvedimenti per lottare contro l'alcolismo e promuovere sane abitudini di vita. Lo Stato interessato ha il diritto di adottare le misure che ritiene necessarie per la protezione della sanità pubblica in ragione del problema concreto da risolvere (per esempio: aumentato consumo di superalcolici o tutela di un determinato gruppo sociale).

La comunità autonoma della Catalogna ritiene quindi che la seconda questione pregiudiziale debba essere risolta in senso affermativo.

b) Ai fini della soluzione della terza questione pregiudiziale, la convenuta nelle cause principali tratta in primo luogo il principio di proporzionalità e poi l'assenza di discriminazione arbitraria o di restrizioni dissimulate nel commercio tra gli Stati membri.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, che qualsiasi misura nazionale deve rispettare per poter essere giustificata ai sensi del Trattato, occorre risolvere due questioni:

— Il vantaggio risultante dal provvedimento è proporzionato alla restrizione derivante alla libera circolazione delle merci?

Secondo la comunità autonoma della Catalogna, la misura controversa è giustificata da ragioni di tutela della salute, in particolare

della salute dei giovani; verte sulle bevande ad elevata gradazione alcolica le cui conseguenze sulla salute sono ovviamente più nefaste; vieta la pubblicità a favore di dette bevande, su taluni supporti pubblicitari; è conforme all'obbligo dei pubblici poteri di promuovere e di proteggere la sanità pubblica; va a vantaggio della società, in generale, la quale non si vede più invitata a consumare superalcolici.

Le restrizioni che questa misura nazionale può arrecare alla libera circolazione debbono essere analizzate tenendo conto del fatto che essa non incide direttamente sulle importazioni, è indistintamente applicabile ai prodotti nazionali e ai prodotti importati e colpisce soltanto la pubblicità di talune bevande effettuata mediante determinati supporti pubblicitari. La comunità autonoma della Catalogna rileva peraltro che le ricorrenti nelle cause principali non sono importatori di bevande alcoliche che cercano di sottrarsi ad una misura di effetto equivalente ad una restrizione all'importazione, bensì imprese di noleggio di supporti di pubblicità esterna, desiderose di evitare una perdita di clientela.

— Esiste, per garantire la tutela della sanità pubblica, un altro mezzo che incida meno gravemente sulla libera circolazione delle merci?

La comunità autonoma della Catalogna sostiene che occorre risolvere la questione in senso negativo. La misura nazionale considerata è proprio necessaria per raggiungere l'obiettivo perseguito, tenuto conto, in particolare, del fatto che si tratta di una misura di prevenzione giustificata da ragioni di pubblica sanità, che impone restrizioni alla pubblicità in luoghi sottoposti alla responsabilità delle amministrazioni e aperti al pubblico (strade pubbliche, trasporti pubblici, ecc.), al fine di evitare che la pubblicità possa raggiungere il pubblico contro la sua volontà e indiscriminatamente.

Per quanto riguarda la mancanza di discriminazioni arbitrarie o di restrizioni dissimulate al commercio tra gli Stati membri, la comunità autonoma della Catalogna rileva che il divieto parziale di pubblicità per le bevande alcoliche si basa su un criterio obiettivo, cioè la gradazione alcolica delle bevande. Facendo riferimento alla citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, ed alle conclusioni presentate in quell'occasione dall'avvocato generale Reischl, la comunità autonoma della Catalogna sostiene che, tenuto conto del fatto che la normativa controversa si applica in modo identico a tutte le bevande di oltre 23 gradi, quale che sia la loro origine (nazionale o d'importazione), non si tratta né di un mezzo di discriminazione arbitraria né di una restrizione dissimulata al commercio tra i vari Stati membri.

L'assenza di qualsiasi mira protezionistica e di qualsiasi carattere discriminatorio in questa normativa è dimostrata dalla condanna in cui talune imprese di pubblicità sono incorse per aver fatto pubblicità a superalcolici di origine spagnola. La comunità autonoma della Catalogna cita ad esempio una decisione del Tribunal Superior de Justicia della Catalogna in data 15 giugno 1990.

La convenuta aggiunge che, lungi dall'avere intenti protezionistici, la normativa considerata vuole soltanto proteggere la sanità pubblica, come è dimostrato dal fatto che si fonda su un criterio oggettivo di nocività, cioè sulla gradazione alcolica. La nocività di una bevanda dipende dalla sua gradazione alcolica; essa può dipendere anche da altri fattori (volume ingerito, momento dell'ingestione, persona che ingerisce), che non costituiscono tuttavia criteri obiettivi. Non si può neppure criticare la fissazione della soglia di nocività a 23 gradi, poiché non esiste una normativa comunitaria e ci si trova in un settore nel quale le conoscenze scientifiche non sono decisive. Spetta dunque agli Stati membri, secondo la giurisprudenza della Corte, decidere a quale livello essi intendano assicurare la protezione della sanità pubblica.

Il divieto parziale di pubblicità per le bevande con tenore alcolico superiore a 23 gradi non può essere considerato una misura che favorisca il consumo di vini o di « cavas ». Non esistono, infatti, rapporti di concorrenza tra questi due gruppi di prodotti che non appartengono alla stessa categoria di bevande, non fermentano nella stessa maniera e non sono consumati nelle medesime circostanze della vita sociale (v., a proposito della concorrenza tra il vino e la birra, sentenza 12 luglio 1983, Commissione/Regno Unito, causa 170/78, Racc. pag. 2265). Infine la comunità autonoma della Catalogna sottolinea che esistono bevande alcoliche nazionali con tenore alcolico superiore ai 23 gradi, le quali pertanto rientrano anch'esse nella limitazione delle possibilità di pubblicità.

Così, la terza questione pregiudiziale deve essere risolta in senso negativo.

c) All'insieme degli elementi esposti ai fini della soluzione delle questioni pregiudiziali, la comunità autonoma della Catalogna ritiene necessario aggiungere, nella causa C-176/90, i seguenti elementi.

Dal riferimento operato nella citata sentenza « Cassis de Dijon » a « esigenze imperative » emerge che altre ipotesi, distinte da quelle di cui all'art. 36 del Trattato, possono giustificare

che talune normative nazionali producano un effetto restrittivo sulle importazioni. Queste ipotesi, che derivano dal concetto di « rule of reason », debbono rispondere alle seguenti condizioni:

— non deve esistere normativa comunitaria in materia;

— la norma nazionale deve applicarsi indistintamente alla produzione nazionale ed alle importazioni;

— devono ricorrere anche le condizioni per l'applicazione dei motivi enunciati all'art. 36.

La comunità autonoma della Catalogna dichiara di aver già dimostrato che la prima e la terza condizione sono soddisfatte.

Per quanto riguarda la seconda condizione, essa rinvia alla citata decisione del Tribunal Superior de Justicia della Catalogna, 15 maggio 1990 (sic), e al carattere obiettivo del criterio assunto per stabilire la limitazione di pubblicità. Aggiunge che, per essere compatibili con l'art. 30 del Trattato, le misure indistintamente applicabili debbono rispondere anche ai criteri di proporzionalità e di sostituibilità.

La comunità autonoma della Catalogna ricorda i seguenti elementi: la misura considerata nelle cause principali è giustificata da ragioni di tutela della salute, in particolare, quella di un determinato scaglione della società; verte sulle bevande ad elevata gradazione alcolica le cui conseguenze sulla salute sono, ovviamente, più nefaste; vieta la pubblicità a favore di queste bevande, su taluni supporti pubblicitari; è conforme all'obbligo dei poteri pubblici di vigilare sulla sanità pubblica e di farsene carico. Come è già stato detto a proposito dell'art. 36, le restrizioni che questa misura nazionale può apportare alla libera circolazione vanno analizzate tenendo conto del fatto che tale misura non ha incidenza diretta sulle importazioni, è indistintamente applicabile ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati ed è di applicazione limitata a determinate bevande ed a determinati mezzi di pubblicità.

Per quanto riguarda il criterio di sostituibilità, la comunità autonoma della Catalogna sostiene che la risposta deve essere negativa per ragioni analoghe a quelle fornite a proposito dell'art. 36. La misura nazionale considerata è strettamente necessaria al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito, tenuto conto, in particolare, del fatto che si tratta di una misura preventiva giustificata da ragioni di sanità pubblica, che impone restrizioni alla pubblicità in luoghi sottoposti alla responsabilità della pubblica amministrazione ed aperti al pubblico (strade pubbliche, trasporti pubblici, ecc.), al fine di evitare che la pubblicità possa influenzare il pubblico suo malgrado e indiscriminatamente. Una siffatta misura di restrizione indiretta e parziale deve prevalere sul principio della libera circolazione delle merci. Ad essa non può sostituirsi alcuna altra misura.

Non occorre quindi invocare la deroga di cui all'art. 36 del Trattato per legittimare la misura contestata. È invece sufficiente ricorrere allo stesso art. 30 del Trattato in quanto esigenza imperativa che obbedisce all'obiettivo legittimo della tutela della sanità pubblica.

3. Il *Regno del Belgio* (causa C-1/90) rileva che una soluzione affermativa della prima questione implicherebbe una soluzione affermativa anche della seconda, in conformità ad una giurisprudenza costante della Corte, e, in particolare, alla citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia.

Per quanto riguarda la terza questione, il Regno del Belgio sottolinea che, come ogni limite, quello di 23 gradi può apparire relativamente arbitrario. Si deve tuttavia considerare che trova la sua giustificazione, da un lato, nella difficoltà per i legislatori nazionali di non procedere per tappe in questa materia (il limite di 23 gradi corrisponde in pratica alla frontiera tra le bevande ottenute per fermentazione e quelle ottenute per distillazione) e, d'altro lato, nella preoccupazione di non orientare la gioventù verso bevande superalcoliche.

Per quanto riguarda la questione se il limite accolto dal legislatore catalano costituisca una restrizione dissimulata all'importazione di bevande alcoliche provenienti da altri Stati membri, il Regno del Belgio dichiara di non avere elementi concreti per effettuare una valutazione, ma ritiene probabile che non sussista alcuna restrizione dissimulata visto il notevole quantitativo di bevande di produzione spagnola colpite dal divieto di pubblicità. Del resto, anche se dal confronto dei consumi di bevande alcoliche importate e nazionali contemplate da detta misura dovesse emergere che le bevande importate sono preponderanti, questa sola constatazione non sarebbe sufficiente per desumerne che la misura costituisce una restrizione dissimulata; altrimenti, uno Stato con una produzione nulla o insignificante non potrebbe, a differenza degli Stati produttori, adottare alcun provvedimento volto a prevenire l'alcolismo.

4. Ai fini della soluzione della seconda questione, il *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord* (causa C-176/90) ricorda che sono ben note le numerose e deplorevoli conseguenze medico-sociali dovute ad un eccessivo consumo di alcol e che il controllo dell'alcolismo costituisce una questione di sanità pubblica. Considera pertanto che una misura destinata a limitare la pubblicità delle bevande alcoliche, quand'anche violasse l'art. 30 del Trattato, potrebbe essere giustificata ai sensi dell'art. 36.

Occorre tuttavia che una siffatta misura si fondi su fattori obiettivi, attinenti alla natura del rischio considerato, e sia proporzionata all'obiettivo perseguito. Spetta al giudice nazionale decidere alla luce di informazioni dettagliate sui problemi specifici posti dall'alcol nella regione catalana. Per determinare i fattori pertinenti da prendere in considerazione, va tenuto presente che le bevande dette « forti » non sono, di per sé, più pericolose delle bevande a minore gradazione alcolica e che l'alcol contenuto nelle bevande importate non è diverso dall'alcol di produzione locale. Il fattore dannoso è costituito dalla quantità di alcol consumato e non dalla natura della bevanda. È dunque necessario esaminare le modalità di consumo della gamma completa delle bevande alcoliche, evitando di penalizzare

l'uno o l'altro settore; in particolare le acquaviti sono sovente consumate in quantitativi minori delle altre forme di alcol e non dovrebbero, per il fatto che sono considerate dal pubblico particolarmente pericolose, costituire oggetto di restrizioni sproporzionate e ingiustificate. Come confermato dalla Corte nella citata sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Francia, le restrizioni relative alla pubblicità debbono applicarsi in maniera uniforme a tutti i prodotti che presentano il medesimo grado di nocività.

Per quanto riguarda la terza questione pregiudiziale, il Regno Unito rileva che una misura restrittiva della pubblicità sull'alcol, apparentemente giustificata da ragioni di salute pubblica, può, in realtà, essere destinata ad operare una discriminazione o a restringere il commercio tra Stati membri. Tale questione concreta dovrà essere trattata in modo più appropriato dal giudice nazionale sulla base delle informazioni che avranno permesso di risolvere le due precedenti questioni.

In conclusione, il Regno Unito propone di apportare alla seconda e terza questione pregiudiziale le seguenti soluzioni:

« Un divieto di pubblicità per bevande con un tenore alcolico di oltre 23 gradi, che costituisce, in assenza di giustificazione, una violazione dell'art. 30, può essere giustificato ai sensi della prima frase dell'art. 36 del Trattato qualora miri a tutelare la sanità pubblica, ma soltanto se si può dimostrare che il rischio per la sanità pubblica è stato valutato in base a fattori obiettivi che tengono conto dei rischi indotti da tutte le bevande alcoliche.

Un divieto di pubblicità per le bevande il cui tenore alcolico superi i 23 gradi che, se non per altro, sia giustificato per motivi di sanità pubblica può, cionondimeno, costituire un mezzo di discriminazione arbitrario o una restrizione dissimulata nel commercio (tra Stati membri); per accertare se sia effettivamente così, occorre tuttavia un'analisi del mercato delle bevande di cui trattasi e di tutti i fatti relativi alla causa in esame, analisi per la quale è competente il giudice nazionale ».

5. Tenuto conto della soluzione suggerita alla prima questione, la *Commissione* considera che non è necessario esaminare l'art. 36 del Trattato né, di conseguenza, risolvere la seconda e la terza questione pregiudiziale.

F. Grévisse
giudice relatore