SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

26 maggio 2005 *

Nel procedimento C-20/03,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte ai sensi dell'art. 234 CE dal Rechtbank van eerste aanleg te Brugge (Belgio) con decisione 17 gennaio 2003, pervenuta in cancelleria il 21 gennaio 2003, nel procedimento penale a carico di

Marcel Burmanjer,

René Alexander Van Der Linden,

Anthony De Jong,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, A. Rosas (relatore), K. Lenaerts, S. von Bahr e K. Schiemann, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 29 aprile 2004,

viste le osservazioni scritte presentate:

— per i sigg. Burmanjer, Van Der Linden e De Jong, dal sig. A. Van Der Graesen, advocaat;

— per l'Openbaar Ministerie, dalla sig.ra G. Billiouw, primo sostituto del procuratore del Re;

— per il governo belga, dalla sig.ra D. Haven, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. M. van Beek, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 28 CE, 39 CE e 49 CE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale promosso a carico dei sigg. Burmanjer, Van Der Linden e De Jong, cittadini olandesi, imputati di aver venduto sulla pubblica via a Ostenda (Belgio), senza aver previamente ottenuto la relativa autorizzazione, abbonamenti a periodici per conto della società tedesca Alpina GmbH (in prosieguo: la società «Alpina»).

Contesto normativo

3 La legge 25 giugno 1993, relativa all'esercizio dell'attività di ambulante e all'organizzazione di mercati all'aperto (*Belgisch Staatsblad*, 30 settembre 1993, pag. 21526; in prosieguo: la «legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante»), entrata in vigore il 18 giugno 1995, all'art. 3, primo comma, prevede che l'esercizio di tali attività «nel territorio del Regno [del Belgio sia] soggetto a previa autorizzazione del Ministro o di un funzionario di primo livello da esso delegato» e che la «[d]etta autorizzazione è temporanea, personale e non trasferibile».

4 L'art. 2, primo comma, della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante precisa che «[è] considerata attività ambulante ogni vendita, offerta in vendita o esposizione al fine della vendita di prodotti al consumatore, effettuata da un commerciante al di fuori dei locali indicati nell'iscrizione al registro di commercio o da una persona che non disponga di un locale di questo genere».

5 Ai sensi dell'art. 5, n. 3, della detta legge, non sono soggette alle disposizioni della stessa «[la] vendita di quotidiani e riviste, nonché [la] sottoscrizione di abbonamenti a quotidiani nei limiti in cui si tratti di un servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale e locale, [le] vendite per corrispondenza e [le] vendite effettuate per mezzo di distributori automatici».

6 Secondo l'art. 13, paragrafo 1, nn. 1 e 3, della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante, l'esercizio di un'attività ambulante senza essere titolare di una previa autorizzazione o in violazione delle condizioni o dei divieti che sono ivi indicati è punibile con una pena detentiva e un'ammenda ovvero solamente una di queste pene.

7 Le misure di esecuzione della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante sono state adottate con regio decreto 3 aprile 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 aprile 1995, pag. 16398), il quale prevede che l'autorizzazione all'esercizio di un'attività ambulante debba menzionare espressamente l'oggetto dell'attività di cui si tratta. La durata di validità di tale autorizzazione è di sei anni al massimo. Il suo titolare deve esserne in possesso nel momento in cui esercita l'attività. L'autorizzazione dev'essere presentata a qualsiasi richiesta della polizia, della gendarmeria o dei funzionari incaricati della sorveglianza e del controllo di tale attività.

Il procedimento principale e le questioni pregiudiziali

8 Nei confronti dei sigg. Burmanjer, Van Der Linden e De Jong è stato promosso un procedimento penale per aver venduto, sulla pubblica via a Ostenda, abbonamenti a periodici per conto della società tedesca Alpina. Dalle indicazioni fornite alla Corte in risposta ai quesiti scritti della stessa, rivolti alle parti nel procedimento principale e al governo belga, in applicazione dell'art. 54 bis del regolamento di procedura, risulta che gli imputati lavoravano per la detta società come rappresentanti indipendenti e che si trattava della vendita ambulante di abbonamenti a periodici in lingua neerlandese e tedesca, editi da società con sede nei Paesi Bassi e in Germania.

9 Il sig. De Jong non era in possesso di alcuna autorizzazione per la vendita ambulante. L'autorizzazione del sig. Burmanjer si riferiva unicamente alla vendita di articoli di

cartoleria e per l'ufficio, mentre quella del sig. Van Der Linden era limitata alla vendita presso il domicilio del consumatore. Considerando che questi ultimi avevano violato diverse disposizioni della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante, l'Openbaar Ministerie dava avvio a un procedimento penale contro di essi dinanzi al Rechtbank van eerste aanleg te Brugge (Tribunale di prima istanza di Bruges). Con sentenza 8 maggio 2002, resa in contumacia, tale giudice li ha riconosciuti colpevoli d'aver esercitato un'attività ambulante senza previa autorizzazione.

10 A seguito dell'impugnazione proposta contro tale sentenza dai detti imputati, il Rechtbank van eerste aanleg te Brugge l'ha annullata e ha proceduto a un nuovo esame della causa.

11 Considerando che l'applicazione delle norme di diritto nazionale sul cui fondamento gli imputati sono perseguiti necessita dell'interpretazione di talune disposizioni di diritto comunitario, il Rechtbank van eerste aanleg te Brugge ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 2, 3, 5, n. 3, e 13 della legge (...) relativa all'esercizio dell'attività di ambulante (...), considerati singolarmente o in combinato disposto, e interpretati nel senso che assoggettano a previa autorizzazione del Ministro o di un funzionario di primo livello da esso delegato la vendita, quale attività di ambulante, di abbonamenti a periodici nel territorio belga, tanto per i cittadini belgi, quanto per gli altri cittadini dell'Unione europea, e dispongono addirittura che è penalmente perseguibile la violazione di tale prescrizione, violino gli artt. [28 CE - 30 CE] (...), gli artt. [39 CE] e segg. (...) ovvero gli artt. [49 CE] e segg. (...), in quanto tali articoli comportano che una società tedesca che per tramite di venditori stabiliti nei Paesi Bassi venda o voglia vendere in Belgio abbonamenti a periodici a priori sia soggetta al possesso di un'autorizzazione previa e temporanea e stabiliscono che la violazione di tali disposizioni sia addirittura penalmente perseguibile, e ciò laddove gli interessi che il legislatore ha inteso tutelare avrebbero potuto essere garantiti in una maniera diversa, meno drastica.

2) Se ai fini della soluzione della prima questione sia rilevante il fatto che ai sensi della stessa legge (...) la vendita di quotidiani, periodici, nonché la vendita di abbonamenti a quotidiani non sia in alcun modo soggetta a previa autorizzazione».

Sulle questioni pregiudiziali

12 Mediante le questioni proposte, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 28 CE, 39 CE o 49 CE ostino a una disciplina nazionale, quale quella prevista dalla legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante, che sanziona penalmente la vendita ambulante effettuata nel territorio nazionale, senza previa autorizzazione, di abbonamenti a periodici (in prosieguo: la «disciplina nazionale della vendita ambulante»).

13 Il detto giudice si chiede, più in particolare, se tale disciplina sia proporzionata allo scopo perseguito, dal momento che, a suo avviso, gli interessi che il legislatore nazionale intende in tal modo tutelare potrebbero essere preservati con altre modalità meno restrittive. Esso sottolinea soprattutto il fatto che, ai sensi dell'art. 5, n. 3, della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante, la vendita di quotidiani e periodici, nonché la sottoscrizione di abbonamenti a quotidiani, nei limiti in cui si tratti di un servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale e locale, non sono soggette ad una previa autorizzazione.

Osservazioni presentate alla Corte

14 La Commissione delle Comunità europee ritiene che la disciplina delle attività di ambulante debba essere valutata esclusivamente alla luce degli artt. 28 CE - 30 CE. Tale disciplina riguarderebbe una «modalità di vendita» nel senso attribuito a tale concetto dalla sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck

e Mithouard (Racc. pag. I-6097), e potrebbe esulare, alle condizioni fissate da tale sentenza, dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

15 La Commissione afferma che la decisione di rinvio non contiene elementi sufficienti per stabilire se tali condizioni siano soddisfatte nelle circostanze della causa principale. Tuttavia, essa fornisce alcuni elementi di valutazione a questo proposito. Di regola, i periodici provenienti da Stati membri diversi dal Regno del Belgio sarebbero decisamente meno presenti sul mercato nazionale rispetto ai loro equivalenti belgi e il consumatore avrebbe molta più familiarità con questi ultimi. La vendita ambulante di abbonamenti a periodici costituirebbe un metodo ideale per far conoscere ai consumatori i periodici di origine straniera e semplificherebbe, inoltre, le relative formalità di abbonamento. Alla luce di questi elementi, non si potrebbe escludere che la disciplina nazionale di vendita ambulante sia tale da ostacolare maggiormente l'accesso al mercato dei prodotti originari di altri Stati membri rispetto a quello dei prodotti nazionali. Spetterebbe, tuttavia, al giudice del rinvio verificare se sia così nella causa ad esso sottoposta.

16 La Commissione sostiene che il giudice del rinvio, qualora dovesse considerare che la disciplina nazionale di vendita ambulante rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE, dovrebbe stabilire se tale disciplina persegua un obiettivo di interesse generale nel senso della giurisprudenza inaugurata dalla sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649), e se rispetti il principio di proporzionalità. A questo proposito fa valere che la distinzione operata dalla legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante tra la vendita ambulante di abbonamenti a periodici e la vendita di abbonamenti a giornali è difficile da comprendere.

Risposta della Corte

17 Al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre identificare le disposizioni del Trattato CE che devono applicarsi alle circostanze della causa principale ed esaminare la disciplina nazionale della vendita ambulante alla loro luce.

18 In primo luogo, si deve rilevare che, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 39 CE, i sigg. Burmanjer, Van Der Linden e De Jong agivano per conto della società Alpina in qualità di rappresentanti indipendenti. Come corrispettivo per le loro prestazioni, tale società riconosceva loro una commissione.

19 Secondo una giurisprudenza costante, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro risiede nel fatto che una persona svolge, durante un certo tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione (v., tra le altre, sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punti 16 e 17; 12 maggio 1998, causa C-85/96, Martínez Sala, Racc. pag. I-2691, punto 32, e 31 maggio 2001, causa C-43/99, Leclere e Deaconescu, Racc. pag. I-4265, punto 55). Ora, è pacifico che, nella causa principale, tra gli imputati e la società Alpina non esisteva un rapporto di lavoro nel senso di tale giurisprudenza.

20 Pertanto, l'art. 39 CE non deve applicarsi nella causa sottoposta al giudice del rinvio.

21 In secondo luogo, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 28 CE, si deve ricordare che, in virtù del suo art. 2, primo comma, la legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante verte su ogni vendita, offerta in vendita o esposizione al fine della vendita di prodotti al consumatore, effettuata da un commerciante al di fuori dei locali indicati nell'iscrizione al registro di commercio o da una persona che non disponga di un locale di questo genere. La disciplina nazionale della vendita ambulante, più in particolare, tende a regolamentare, in relazione agli abbonamenti a periodici, una determinata modalità di vendita, vale a dire la commercializzazione mediante attività ambulanti. È pacifico che tali periodici sono merci. La causa principale, dal canto suo, trae origine da una situazione in cui una società di diritto tedesco vende o intende vendere in Belgio, con l'intermediazione di venditori indipendenti di cittadinanza olandese, abbonamenti a periodici editi da società con sede nei Paesi Bassi e in Germania.

22 In tali circostanze, si deve constatare che la disciplina nazionale della vendita ambulante si ricollega alla libera circolazione delle merci. A questo proposito, la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla compatibilità con gli artt. 28 CE - 30 CE di diverse disposizioni nazionali disciplinanti i metodi di commercializzazione (v., in particolare, sentenze 16 maggio 1989, causa 382/87, Buet e EBS, Racc. pag. 1235, punti 7-9; 30 aprile 1991, causa C-239/90, Boscher, Racc. pag. I-2023, punti 13-21; 13 gennaio 2000, causa C-254/98, TK-Heimdienst, Racc. pag. I-151, punti 29-31, e 25 marzo 2004, causa C-71/02, Karner, Racc. pag. I-3025, punto 39).

23 Per stabilire se la detta disciplina rientri nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 28 CE, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari deve essere considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e, a tale titolo, è vietata dal citato articolo (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5; 19 giugno 2003, causa C-420/01, Commissione/ Italia, Racc. pag. I-6445, punto 25, e Karner, cit., punto 36).

24 La Corte ha però precisato, al punto 16 dalla citata sentenza Keck e Mithouard, che le disposizioni nazionali che limitano o vietano determinate modalità di vendita che, da un lato, si applicano a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività nel territorio nazionale e, dall'altro, incidono allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri non sono tali da ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio tra gli Stati membri nel senso della giurisprudenza inaugurata dalla citata sentenza Dassonville.

25 Successivamente, la Corte ha qualificato come disposizioni disciplinanti le modalità di vendita nel senso della citata sentenza Keck e Mithouard talune disposizioni vertenti in particolare su determinati metodi di commercializzazione (v., tra le altre,

sentenze 15 dicembre 1993, causa C-292/92, Hünermund e a., Racc. pag. I-6787, punti 21 e 22; 2 giugno 1994, cause riunite C-401/92 e C-402/92, Tankstation 't Heukske e Boermans, Racc. pag. I-2199, punti 12-14, e TK-Heimdienst, cit., punto 24).

26 Come risulta dal punto 21 dalla presente sentenza, la disciplina nazionale della vendita ambulante riguarda un metodo di commercializzazione. È pacifico che non ha lo scopo di regolamentare gli scambi di merci tra gli Stati membri. Tuttavia, può esulare dall'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 28 CE solo soddisfacendo le due condizioni ricordate al precedente punto 24.

27 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, dalla decisione di rinvio e dalle indicazioni fornite alla Corte dal governo belga risulta che la procedura di previa autorizzazione si applica, a prescindere dall'origine dei prodotti di cui si tratta, a tutti gli operatori interessati che esercitino la loro attività nel territorio belga e che l'accesso al commercio ambulante è identico per i cittadini nazionali e quelli degli altri Stati membri.

28 Pertanto, si deve constatare che la prima condizione enunciata dalla citata sentenza Keck e Mithouard è soddisfatta nelle circostanze della causa principale.

29 Per quanto riguarda la seconda condizione, si deve rilevare che la disciplina nazionale della vendita ambulante non prevede un divieto totale di una modalità di vendita, in uno Stato membro, di un prodotto che vi è lecitamente commercializzato. Tale disciplina si limita a sanzionare penalmente la vendita ambulante, effettuata senza previa autorizzazione, di abbonamenti a periodici per motivi, secondo il governo belga, attinenti soprattutto alla tutela dei consumatori. Inoltre, non riguarda ogni tipo di vendita ambulante di abbonamenti. Secondo il detto

governo, il bisogno di una tutela particolare non vale né per le vendite di abbonamenti a periodici effettuate in particolare in occasione di mercati annuali e di esposizioni né per la sottoscrizione di abbonamenti a giornali purché si tratti di un servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale e locale.

30 È pacifico che una disciplina nazionale quale la disciplina della vendita ambulante è teoricamente in grado di restringere il volume complessivo delle vendite dei prodotti di cui si tratta nello Stato membro interessato e, conseguentemente, di diminuire altresì il volume delle vendite di merci provenienti da altri Stati membri. È parimenti incontestabile che la vendita ambulante di abbonamenti può rivelarsi un buon metodo per far conoscere ai consumatori periodici di varia origine. La Commissione sostiene sotto questo profilo che quest'ultima constatazione sarebbe vera in particolare per quanto riguarda i periodici di origine straniera.

31 Tuttavia, gli elementi di cui dispone la Corte non consentono a questa di stabilire con certezza se la disciplina nazionale della vendita ambulante incida sulla commercializzazione dei prodotti originari di Stati membri diversi dal Regno del Belgio più pesantemente che sulla vendita dei prodotti provenienti da quest'ultimo. Cionondimeno, dagli elementi del fascicolo trasmesso alla Corte sembra emergere che, anche se tale disciplina dovesse avere una simile incidenza, questa sarebbe troppo insignificante ed aleatoria per poter essere considerata in grado di ostacolare o disturbare in altro modo il commercio tra gli Stati membri.

32 In tali condizioni spetta al giudice del rinvio, cui è sottoposta la causa principale e che deve assumersi la responsabilità dell'emanada decisione giurisdizionale, verificare se, date le circostanze della causa principale e in particolare alla luce delle considerazioni espresse ai punti 29-31 della presente sentenza, l'applicazione del diritto nazionale sia in grado di garantire che la disciplina nazionale della vendita ambulante incida allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializza-

zione dei prodotti nazionali e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri. Qualora così non fosse, spetterebbe allo stesso giudice stabilire se una simile disciplina sia giustificata da un obiettivo di interesse generale nel senso della giurisprudenza scaturita dalla citata sentenza Cassis de Dijon e se sia proporzionata a tale obiettivo.

33 In terzo luogo, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 49 CE, occorre ricordare, come risulta già dal punto 21 dalla presente sentenza, che la disciplina nazionale della vendita ambulante riguarda le condizioni richieste per la commercializzazione di un certo tipo di merci. Secondo la giurisprudenza della Corte, tale disciplina è soggetta, in linea di principio, alle disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle merci e non a quelle sulla libera prestazione dei servizi (v., in questo senso, sentenza Boscher, cit., punti 8-10).

34 Non si può tuttavia escludere che la vendita di un prodotto possa avvenire in concomitanza con un'attività che comporti aspetti di «servizio». Ciononostante, tale circostanza non può di per sé bastare per qualificare come «prestazione di servizi» ai sensi dell'art. 49 CE un'operazione economica come la vendita ambulante controversa nella causa principale. Infatti, in ogni caso di specie si deve verificare se tale prestazione costituisca o meno un aspetto assolutamente secondario rispetto agli elementi afferenti alla libera circolazione delle merci. Orbene, nelle circostanze della causa principale quest'ultimo aspetto sembra prevalere su quello della libera prestazione dei servizi.

35 A questo proposito, secondo una giurisprudenza costante, quando un provvedimento nazionale si ricollega sia alla libera circolazione delle merci sia alla libera prestazione di servizi, la Corte l'esamina, in linea di principio, con riferimento ad una sola delle due libertà fondamentali qualora risulti che una delle due è affatto

secondaria rispetto all'altra e può esserle ricollegata (v., in questo senso, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler, Racc. pag. I-1039, punto 22; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 31, e Karner, cit., punto 46).

36 Di conseguenza, non occorre esaminare la disciplina nazionale della vendita ambulante con riferimento all'art. 49 CE.

37 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, le questioni proposte debbono essere risolte dichiarando quanto segue:

— l'art. 28 CE non osta a una disciplina nazionale in virtù della quale uno Stato membro sanziona penalmente la vendita ambulante di abbonamenti a periodici, effettuata nel suo territorio senza previa autorizzazione, qualora tale disciplina si applichi, a prescindere dall'origine dei prodotti di cui si tratta, a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività nel territorio nazionale, purché incida allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti originari di tale Stato e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri;

— spetta al giudice del rinvio verificare se, date le circostanze della causa principale, l'applicazione del diritto nazionale sia in grado di garantire che la detta disciplina incida allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri nonché, qualora così non fosse, stabilire se la disciplina controversa sia giustificata da un obiettivo di interesse generale nel senso conferito a tale concetto dalla giurisprudenza della Corte e se sia proporzionata a tale obiettivo.

Sulle spese

38 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 28 CE non osta a una disciplina nazionale in virtù della quale uno Stato membro sanziona penalmente la vendita ambulante di abbonamenti a periodici, effettuata nel suo territorio senza previa autorizzazione, qualora tale disciplina si applichi, a prescindere dall'origine dei prodotti di cui si tratta, a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività nel territorio nazionale, purché incida allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti originari di tale Stato e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri.

Spetta al giudice del rinvio verificare se, date le circostanze della causa principale, l'applicazione del diritto nazionale sia in grado di garantire che la detta disciplina incida allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e su quella dei prodotti provenienti da altri Stati membri nonché, qualora così non fosse, stabilire se la disciplina controversa sia giustificata da un obiettivo di interesse generale nel senso conferito a tale concetto dalla giurisprudenza della Corte e se sia proporzionata a tale obiettivo.

Firme