SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
13 luglio 2004 *

Nella causa C-262/02

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H. van Lier, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. K. Manji, in qualità di agente, assistito dal sig. K. Beal, barrister,

interveniente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra R. Loosli-Surrans, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, subordinando alla previa eliminazione delle pubblicità di bevande alcoliche la trasmissione televisiva in Francia, ad opera di canali televisivi francesi, di manifestazioni sportive che si svolgono nel territorio di altri Stati membri, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann (relatore), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet e J.N. Cunha Rodrigues, presidenti di sezione, dai sigg. R. Schintgen e S. von Bahr e dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 25 novembre 2003, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dai sigg. H. van Lier e W. Wils, in qualità di agenti, la Repubblica francese dal sig G. de Bergues e dalla sig.ra R. Loosli-Surrans, e il Regno Unito dal sig. K. Manji, assistito dal sig. P. Harris, barrister,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 marzo 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 16 luglio 2002, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, subordinando alla previa eliminazione della pubblicità di bevande alcoliche la trasmissione televisiva in Francia, ad opera dei canali televisivi francesi, di manifestazioni sportive che si svolgono nel territorio di altri Stati membri, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE).

Contesto normativo

Norme fondamentali

2 La legge 10 gennaio 1991, n. 91-32, relativa alla lotta contro il tabagismo e l'alcolismo, cosiddetta «legge "Evin"» (JORF 12 gennaio 1991, pag. 615; in prosieguo: la «legge Evin»), ha modificato gli artt. L. 17-L. 21 del Code des débits de boissons (Codice delle rivendite di bevande), che limitano la pubblicità per talune bevande alcoliche, vale a dire quelle aventi una gradazione alcolica superiore a 1,2°.

3 A norma di tali disposizioni, è vietata la pubblicità televisiva diretta o indiretta delle bevande alcoliche, divieto che è peraltro ribadito all'art. 8 del decreto 27 marzo 1992, n. 92-280, adottato in applicazione dell'art. 27 della legge 30 settembre 1986 che riguarda la libertà di comunicazione e fissa i principi generali applicabili alla pubblicità e alle sponsorizzazioni (JORF 28 marzo 1992, pag. 4313).

4 Sono per contro autorizzate dalla normativa francese altre forme di pubblicità. È così ammessa, ad esempio, la pubblicità di bevande alcoliche a mezzo stampa, per radio (tranne in determinate ore) e mediante manifesti e insegne, compresi i pannelli pubblicitari esposti negli impianti sportivi, ecc.

5 Dal diritto penale francese una violazione della legge Evin è qualificata come «délit».

Le norme procedurali

6 Ai sensi dell'art. 42, primo comma, della legge 30 settembre 1986, n. 86-1067, relativa alla libertà di comunicazione, cosiddetta «legge "Léotard"» (JORF 1° ottobre 1986, pag. 11755), il Conseil supérieur de l'audiovisuel (in prosieguo il «CSA») ha il compito di vigilare sull'applicazione della legge Evin. In tale contesto il CSA può invitare gli erogatori di servizi televisivi al rispetto dei loro obblighi e, nel caso in cui questi ultimi non si conformassero alle condizioni loro imposte, può irrogare sanzioni amministrative nei loro confronti. Il CSA può, peraltro, adire il procuratore della Repubblica per qualsiasi infrazione commessa da tali erogatori.

Le misure d'applicazione

7 Nel 1995 le autorità francesi, vale a dire il CSA e il Ministero francese della Gioventù e dello Sport, e le catene televisive francesi hanno elaborato un codice di buona condotta, pubblicato nel *Bulletin officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports*, recante interpretazione delle norme di cui alla legge Evin con riguardo alla loro applicabilità alla trasmissione televisiva di manifestazioni sportive che si svolgono all'estero (vale a dire trasmissioni in diretta o in differita), nel corso delle quali sia visibile la pubblicità di bevande alcoliche, ad esempio su pannelli pubblicitari o sulle divise degli sportivi, e che sono, di conseguenza, atte a comportare pubblicità televisiva indiretta di bevande alcoliche ai sensi della detta legge.

8 Pur non essendo giuridicamente vincolante, tale codice di buona condotta prevede che, quando si tratta di eventi binazionali che si svolgono all'estero, definiti nel detto codice come «altri eventi», le emittenti francesi, come qualsiasi altra parte soggetta alla legge francese (in prosieguo, cumulativamente, le «emittenti francesi»), che non hanno il controllo sulle condizioni delle riprese, devono utilizzare i mezzi disponibili per prevenire l'apparizione sullo schermo di marchi commerciali riguardanti bevande alcoliche. L'emittente francese deve quindi, al momento in cui acquista i diritti di ritrasmissione, informare le controparti straniere delle prescrizioni dettate dalla legislazione francese e delle regole previste in detto codice. Del pari, tale emittente deve informarsi presso il titolare dei diritti di ritrasmissione, secondo le sue possibilità materiali e prima della trasmissione della manifestazione sportiva, riguardo alle pubblicità che compaiono nel luogo in cui si svolgerà tale manifestazione. Infine la detta emittente deve utilizzare i procedimenti tecnici disponibili per evitare un'inquadratura televisiva dei pannelli pubblicitari per le bevande alcoliche.

9 Per quanto riguarda invece gli eventi internazionali aventi luogo all'estero, le emittenti francesi non possono essere sospettate di essere compiacenti nei confronti delle pubblicità che appaiono sullo schermo allorché diffondono immagini di cui non controllano le condizioni di ripresa.

10 Nella versione applicabile alla presente controversia, il codice di buona condotta definiva gli eventi multinazionali come quelli «in cui le immagini trasmesse non possono essere considerate come dirette principalmente al pubblico francese». Gli eventi binazionali, quanto ad essi, erano definiti come «le manifestazioni che si svolgono all'estero, diverse da quelle menzionate nel caso precedente, qualora la ritrasmissione riguardi specificamente il pubblico francese».

11 Oltre all'elaborazione del codice di buona condotta, risulta dal fascicolo che il CSA si è attivato presso le emittenti francesi affinché esse esigano la soppressione dei pannelli pubblicitari relativi alle bevande alcoliche oppure rinuncino del tutto a ritrasmettere l'evento di cui trattasi. Per lo meno in un caso il detto organismo è giunto fino al punto di adire il procuratore della Repubblica affinché questi avviasse un'azione penale nei confronti di un'emittente francese. Tuttavia dall'adozione del detto codice il CSA ha effettuato un solo intervento nei confronti di una siffatta emittente, avvenuto nell'ottobre 1996.

Il procedimento precontenzioso

12 Dopo aver dato la possibilità alla Repubblica francese di presentare le sue osservazioni, il 21 novembre 1996 la Commissione le ha inviato un parere motivato con cui si rilevava che il divieto di pubblicità televisiva per bevande alcoliche commercializzate in Francia, nella parte in cui riguarda la pubblicità televisiva indiretta risultante dall'apparizione sullo schermo di pannelli che sono visibili nel corso della ritrasmissione di manifestazioni sportive binazionali che si svolgono nel territorio di altri Stati membri, le appariva incompatibile con la libera prestazione dei servizi. Il detto Stato membro era inoltre invitato ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere motivato nel termine di due mesi a decorrere dalla notifica dello stesso.

13 I contatti tra la Commissione e le autorità francesi sono poi proseguiti e le dette autorità hanno effettuato diversi adeguamenti del codice di buona condotta.

14 Tuttavia, avendo constatato che permanevano problemi pratici nell'applicazione della legge Evin e che le modifiche proposte dalle autorità francesi non erano idonee a porvi rimedio, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso per inadempimento.

15 Con ordinanza del presidente della Corte 3 dicembre 2002, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ai sensi degli artt. 37, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia, e 93, n. 1, del regolamento di procedura, è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Sul ricorso

16 A sostegno del suo ricorso la Commissione deduce un unico motivo, relativo all'incompatibilità con l'art. 59 del Trattato della normativa francese che vieta la pubblicità televisiva per bevande alcoliche commercializzate in Francia, nella parte in cui riguarda la pubblicità televisiva indiretta risultante dall'apparizione sullo schermo di pannelli visibili nel corso della ritrasmissione di manifestazioni sportive binazionali che si svolgono nel territorio di altri Stati membri (in prosieguo: il «regime di pubblicità televisiva controverso»).

Argomenti delle parti

17 La Commissione e il governo del Regno Unito sostengono che l'art. 59 del Trattato osta al regime francese della pubblicità televisiva.

18 Il detto regime comporterebbe, infatti, limitazioni alla libera prestazione dei servizi di pubblicità e dei servizi di trasmissione di programmi televisivi.

19 Inoltre, benché, in linea di principio, possa essere giustificato da ragioni attinenti alla protezione della salute pubblica, come ammette l'art. 56, n. 1, del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 46, n. 1, CE), in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE), il detto regime è nondimeno sproporzionato.

20 Il governo francese sostiene per contro che il regime francese della pubblicità televisiva non è in contrasto con l'art. 59 del Trattato.

21 Infatti, pur se il detto regime comporta una restrizione ai sensi dell'art. 59 del Trattato esso è giustificato, in ogni caso, da ragioni di protezione della salute pubblica e dalla necessità di evitare che sia elusa la normativa applicabile. Il governo francese sostiene inoltre che siffatto regime è proporzionato alle finalità perseguite.

Giudizio della Corte

22 L'art. 59 del Trattato prescrive l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, qualora essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro in cui fornisce legittimamente servizi analoghi (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger, Racc. pag. I-4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten, Racc. pag. I-7919, punto 33). Inoltre la libertà di prestazione dei servizi è a favore tanto del fornitore quanto del destinatario degli stessi (v., in questo senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, pag. 16).

23 In assenza di misure comunitarie d'armonizzazione, la libera prestazione dei servizi può tuttavia essere limitata da normative nazionali giustificate dalle ragioni menzionate all'art. 56, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 66 di quest'ultimo, o da ragioni imperative di interesse generale (v., in questo senso, sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I-13031, punto 60).

24 In detto contesto, spetta agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica ed il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Essi non possono tuttavia farlo se non nei limiti indicati dal Trattato e, in particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità (v. sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, Racc. pag. I-4151, punto 16), che prescrive che le misure adottate siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in particolare, sentenze Säger, cit., punto 15; 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 35; Corsten, cit., punto 39, e 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 33).

25 Nella fattispecie, poiché non esistono misure comunitarie d'armonizzazione della materia, al fine di valutare la fondatezza del motivo dedotto dalla Commissione, occorre quindi esaminare, uno dopo l'altro, tre aspetti, vale a dire se sussista una limitazione ai sensi dell'art. 59 del Trattato, se sia possibile giustificare il regime francese di pubblicità televisiva controverso alla luce dell'art. 56, n. 1, del detto Trattato, in combinato disposto con l'art. 66 di quest'ultimo, e se tale regime sia proporzionato.

26 Va anzitutto rilevato che il regime francese della pubblicità televisiva costituisce una limitazione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato. Tale regime comporta, infatti, da un lato, una limitazione alla libera prestazione dei servizi di pubblicità poiché i proprietari dei pannelli pubblicitari devono rifiutare, preventivamente, qualsiasi pubblicità per bevande alcoliche qualora la manifestazione sportiva possa essere ritrasmessa in Francia. D'altro lato, lo stesso regime impedisce la prestazione dei servizi di diffusione di programmi televisivi. Le emittenti francesi devono, infatti, rifiutare qualunque ritrasmissione di eventi sportivi nel corso dei quali potrebbero risultare visibili pannelli pubblicitari recanti pubblicità di bevande alcoliche commercializzate in Francia. Inoltre gli organizzatori di eventi sportivi che si svolgono al di fuori della Francia non possono vendere i diritti di ritrasmissione alle emittenti francesi, poiché la diffusione di programmi televisivi dedicati a tali avvenimenti può comportare pubblicità televisiva indiretta per le dette bevande alcoliche.

27 In proposito, non può essere accolto l'argomento dedotto dal governo francese per contraddire la qualifica di tale regime quale «restrizione» ai sensi dell'art. 59 del Trattato.

28 È vero che esistono possibilità tecniche che consentono di alterare le immagini per occultare in modo mirato i pannelli recanti pubblicità di bevande alcoliche,

l'impiego di tali tecniche comporterebbe tuttavia elevati costi aggiuntivi a carico delle emittenti francesi, come ha del resto ammesso all'udienza il governo francese.

29 Quanto all'argomento secondo cui il regime francese di pubblicità televisiva controverso riguarderebbe senza discriminazioni non solo le bevande alcoliche prodotte in Francia, ma anche quelle provenienti da qualunque paese nel caso in cui siano commercializzate sul territorio francese, è sufficiente ricordare che, nell'ambito della libera prestazione dei servizi, solo l'origine del servizio di cui trattasi può essere pertinente nella fattispecie.

30 In secondo luogo, occorre constatare che il regime francese di pubblicità televisiva persegue un obiettivo rientrante nella protezione della sanità pubblica ai sensi dell'art. 56, n. 1, del Trattato, come ha chiarito l'avvocato generale al paragrafo 69 delle sue conclusioni. Infatti, misure che limitano le possibilità di fare pubblicità a bevande alcoliche e tentano così di contrastare l'abuso d'alcol rispondono a preoccupazioni di sanità pubblica (v. sentenza 10 luglio 1980, causa 152/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2299, punto 17; Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, cit., punto 15, e 8 marzo 2001; causa C-405/98, Gourmet International Products, Racc. pag. I-1795, punto 27).

31 In terzo luogo, è del pari importante constatare che il regime francese di pubblicità televisiva è idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di protezione della pubblica sanità da esso perseguito. Inoltre esso non va oltre quanto è necessario per conseguire detto obiettivo. Tale regime limita, infatti, le situazioni nelle quali i pannelli pubblicitari per le bevande alcoliche possono essere visti in televisione ed è

quindi atto a ridurre la diffusione di tali messaggi, limitando così le occasioni nelle quali i telespettatori potrebbero essere indotti a consumare bevande alcoliche.

32 A tal riguardo l'argomento formulato dalla Commissione e dal Regno Unito per dimostrare il carattere sproporzionato del detto regime non può essere accolto.

33 Infatti, per quanto riguarda l'argomento secondo cui il regime francese della pubblicità televisiva sarebbe incoerente, in quanto esso sarebbe applicabile solo alle bevande alcoliche aventi una gradazione alcolica superiore a 1,2°, riguarderebbe solo la pubblicità televisiva e non si applicherebbe alla pubblicità a favore del tabacco, è sufficiente rispondere che spetta agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la protezione della pubblica sanità ed il modo in cui questo livello deve essere raggiunto (v. sentenza Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, cit., punto 16).

34 Quanto all'argomento secondo cui il detto regime comporterebbe, in pratica, che interi eventi non possano essere diffusi, pur esistendo misure meno vincolanti che consentono di garantire la protezione della pubblica sanità, si deve constatare che, per le ragioni menzionate dall'avvocato generale ai paragrafi 103 e 104 delle sue conclusioni, tenuto conto, da un lato, degli strumenti tecnici disponibili attualmente e, d'altro lato, dei loro costi eccessivi, al momento attuale non esistono misure meno vincolanti che consentano di eliminare o occultare la pubblicità televisiva indiretta di bevande alcoliche risultante da pannelli visibili nel corso della ritrasmissione di manifestazioni sportive. Infatti, in considerazione del fatto che tale pubblicità appare sugli schermi solo sporadicamente e unicamente per alcuni secondi, non è possibile né controllarne il contenuto né inserirvi avvertimenti sui pericoli derivanti da un eccessivo consumo di alcol.

35 Riguardo all'argomento secondo cui il regime francese di pubblicità televisiva porterebbe ad autorizzare la pubblicità televisiva di bevande alcoliche in situazioni nelle quali il pubblico francese è, in cifre assolute, molto nutrito (eventi internazionali), ma a vietarla nei casi in cui il pubblico francese è meno folto (eventi bilaterali), è sufficiente constatare che, limitando il divieto alla pubblicità indiretta diffusa nel corso della ritrasmissione di manifestazioni sportive che si rivolgono specificamente al pubblico francese e in occasione delle quali la pubblicità può essere quindi specificamente diretta a questo solo pubblico, il detto regime non può che rendere la misura meno lesiva per la libera circolazione dei servizi e di conseguenza più proporzionata allo scopo perseguito.

36 Lo stesso vale per quel che riguarda l'argomento secondo cui il regime francese di pubblicità televisiva controverso in pratica è applicato solo alla pubblicità delle bevande alcoliche commercializzate in Francia. Infatti, limitando il divieto controverso alla pubblicità di prodotti commercializzati in Francia e restringendo, in tal modo, l'ambito di applicazione di tale divieto, l'ostacolo alla libera prestazione dei servizi risulta più contenuto e, di conseguenza, più proporzionato allo scopo perseguito.

37 Per quel che riguarda l'argomento secondo cui la pubblicità delle bevande alcoliche sarebbe ammessa in taluni Stati membri, occorre constatare che, come ha chiarito l'avvocato generale al paragrafo 106 delle sue conclusioni, il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate (sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 51).

38 Quanto all'argomento diretto a sostenere che l'applicazione del regime francese di pubblicità potrebbe sovrapporsi ai controlli già effettuati nell'ambito delle procedure in vigore in un altro Stato membro, si deve rilevare, come fa l'avvocato generale al

paragrafo 105 delle sue conclusioni, che, qualora lo Stato membro nel quale si svolge l'evento sportivo vieti la diffusione di immagini che mostrino pannelli recanti pubblicità di alcolici, tale evento potrà essere ritrasmesso in Francia senza che siano necessari controlli. Qualora invece nello Stato membro nel quale si svolge il detto evento non si abbia un divieto di questo tipo, sarà effettuato solo il controllo praticato dalle autorità francesi.

39 Infine, con riferimento all'argomento secondo cui talune delle disposizioni del detto regime sarebbero ambigue, è sufficiente constatare che, per i motivi indicati dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, le disposizioni controverse sono sufficientemente chiare e precise. Il regime di pubblicità televisiva controverso circoscrive, infatti, con sufficiente esattezza per le emittenti interessate, i casi nei quali è vietata la ritrasmissione di manifestazioni sportive.

40 Risulta pertanto da tutte le considerazioni che precedono che l'unico motivo dedotto dalla Commissione a sostegno del suo ricorso non può essere accolto e il ricorso deve essere quindi respinto.

Sulle spese

41 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica francese ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese. Ai sensi del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, il Regno Unito sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Grande Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

3) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporterà le proprie spese.**

Skouris	Jann	Rosas
Gulmann	Puissochet	Cunha Rodrigues
Schintgen	von Bahr	Silva de Lapuerta

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 luglio 2004.

Il cancelliere — Il presidente

R. Grass — V. Skouris