CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate l'11 luglio 1996 *

Le questioni

1. Nei presenti procedimenti si chiede alla Corte l'interpretazione di due disposizioni della direttiva cosiddetta «Televisione senza frontiere» (direttiva del Consiglio 89/552 [1]; in prosieguo: la «direttiva»). Le disposizioni in parola sono l'art. 18, n. 1, e l'art. 17, n. 1, lett. b).

2. L'art. 18, n. 1, recita quanto segue:

«Il tempo di trasmissione dedicato alla pubblicità non deve superare il 15% del tempo di trasmissione quotidiano. Tuttavia questa percentuale può essere portata al 20% se comprende forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, dell'acquisto o del noleggio di prodotti, oppure della fornitura di servizi, purché l'insieme degli spot pubblicitari non superi il 15%».

3. Con la prima questione si chiede in sostanza se l'espressione «forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico (...)» abbia carattere meramente esemplificativo ovvero carattere delimitativo e, in particolare, se le telepromozioni rientrino in tale espressione.

4. L'art. 17, n. 1, lett. b), stabilisce che i programmi televisivi sponsorizzati «devono essere chiaramente riconoscibili come programmi sponsorizzati e indicare il nome e/o il logotipo dello sponsor all'inizio e/o alla fine del programma».

5. Con la seconda questione si chiede se la direttiva, in particolare l'articolo in parola, precluda l'esibizione del nome e/o del logotipo dello sponsor in momenti del programma diversi dall'inizio e/o dalla fine del medesimo, oppure consenta forme ripetute di sponsorizzazione anche durante il programma.

6. La direttiva è simile nel contenuto alla Convenzione europea sulla televisione trans frontaliera 5 maggio 1989 (in prosieguo: la «Convenzione»). Tale somiglianza non

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Direttiva del Consiglio 3 ottobre 1989, 89/552/CEE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298, pag. 23).

sembra essere una coincidenza. I lavori della direttiva e della Convenzione procedevano simultaneamente e, in considerazione di ciò, il Consiglio europeo al vertice di Rodi del 2 e del 3 dicembre 1988 ha ritenuto «importante che le iniziative adottate dalla Comunità siano conformi alla convenzione del Consiglio d'Europa» ed ha rilevato che la Commissione avrebbe adeguato la proposta prendendo a modello la Convenzione [2]. Nel preambolo della direttiva si fa espresso richiamo all'esistenza della Convenzione [3]. Pur non essendo tali testi per nulla identici sotto tutti gli aspetti, l'art. 12, n. 1, della Convenzione ricalca l'art. 18, n. 1, della direttiva e l'art. 17, n. 1, della Convenzione è sostanzialmente analogo all'art. 17, n. 1, lett. b), della direttiva [4].

7. È questa la prima occasione per la Corte di pronunciarsi su questioni relative all'interpretazione di tali disposizioni della direttiva. Quesiti vertenti su altre disposizioni della direttiva sono stati prospettati, per la prima volta, nella causa Leclerc Siplec/TF1 Publicité e M6 Publicité [5] e sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte nei procedimenti C-222/94, Commissione/Regno Unito, C-11/95, Commissione/Belgio, nei procedimenti riuniti C-34/95, C-35/95 e C-36/95, De Agostini, e nei procedimenti C-14/96, Denuit e C-56/96, VT4 Limited.

2 — Bollettino CE, n. 12-1988, pag. 8, in particolare pag. 10.

3 — Il quarto 'considerando' recita: «considerando che il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera».

4 — L'art. 17, n. 1, della Convenzione stabilisce che «se un programma o una serie di programmi è sponsorizzato in tutto o in parte, la sponsorizzazione deve essere chiaramente riconoscibile in forme adeguate all'inizio e/o alla fine del programma».

5 — Sentenza 9 febbraio 1995, causa C-412/93 (Racc. pag. I-179).

Contesto normativo e procedimenti dinanzi al giudice nazionale

8. Con decreto legge 19 ottobre 1992, n. 408 [6], veniva affidato al ministro italiano delle Poste e Telecomunicazioni il compito di modificare il decreto ministeriale 4 luglio 1991, n. 439 [7], in materia di sponsorizzazioni di programmi televisivi ed offerte al pubblico, al fine di renderlo conforme al diritto comunitario. Sulla base di questo decreto legge il ministro adottava il decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581 [8], recante attuazione della direttiva.

9. L'art. 12 del decreto ministeriale n. 581/93 stabilisce che, a differenza delle offerte fatte direttamente al pubblico, le «telepromozioni» non possono giovarsi del tempo di trasmissione supplementare previsto dall'art. 18 della direttiva.

10. L'art. 4 del decreto ministeriale n. 581/93 consente allo sponsor la citazione del nome solo nell'ambito della pubblicità immediatamente precedente i programmi e/o nei ringraziamenti per l'ascolto e simili al termine dei programmi [9]. Secondo la Commissione,

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* del 19 ottobre 1992, n. 246. In seguito a emendamento, questo veniva convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 483 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* del 18 dicembre 1992, n. 297).

7 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* del 24 gennaio 1992, n. 19.

8 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* del 12 gennaio 1994, n. 8.

9 — L'art. 4, n. 1, stabilisce che «la sponsorizzazione di programmi televisivi può esprimersi esclusivamente negli inviti all'ascolto e nelle offerte di programma che precedono immediatamente il programma stesso nonché nei ringraziamenti per l'ascolto o simili effettuati al termine del programma».

tuttavia, in deroga a questa disposizione, è consentito un brevissimo riferimento allo sponsor, non più lungo di 5 secondi, durante i programmi, purché il programma duri almeno 40 minuti. La Commissione aggiunge che la normativa italiana vieta spot e presentazioni pubblicitarie dei prodotti o servizi dello sponsor, ma considera lecita l'assegnazione di premi sotto forma di prodotti o servizi dello sponsor nei programmi di giochi o concorsi, a condizione che non siano oggetto di pubblicità, che siano mostrati in maniera puntuale e discreta solo al momento della consegna e che non siano condizionati alla prova di acquisto di tali prodotti o servizi.

11. La Reti Televisive italiane e Publitalia '80 (procedimento C-320/94), l'Associazione Nazionale Teleradio e Radio Torre (procedimento C-328/94), la Rete Srl (procedimento C-329/94), la Vallau Italiana Promomarket Srl (procedimento C-337/94), la Radio Italia Solo Musica Srl, la Radio Montestella Srl, la Radio Peter Flower Srl e la Radio Dimensione Suono SpA (procedimento C-338/94) e la GETE Srl (procedimento C-339/94) (in prosieguo: le «ricorrenti») proponevano dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio ricorsi diretti all'annullamento del decreto ministeriale n. 581/93. I motivi di annullamento dedotti sono numerosi. Non tutti sono rilevanti ai fini delle questioni prospettate. Tuttavia, figura tra di essi l'allegazione secondo cui il decreto sarebbe invalido in quanto prevede (agli artt. 12 e 4, n. 1) disposizioni più rigide di quelle stabilite dagli artt. 17, n. 1, lett. b), e 18, n. 1, della direttiva. In ordine all'attuazione dell'art. 18 della direttiva, le ricorrenti argomentano che la disciplina italiana avrebbe dovuto equiparare le telepromozioni alle «offerte fatte direttamente al pubblico» ai fini di questa disposizione, così da permettere alle telepromozioni di fruire del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%. Quanto all'attuazione dell'art. 17 della direttiva, le ricorrenti sostengono che la disciplina italiana avrebbe dovuto consentire ulteriori menzioni dello sponsor durante i programmi. Il governo italiano ribatte che il ministro era vincolato o quanto meno autorizzato sia dalla direttiva sia dai provvedimenti di attuazione ad adottare le disposizioni in questione.

12. È altresì rilevante notare che le ricorrenti sostengono che il ministro ha ecceduto i poteri conferitigli dalla normativa e argomentano che i provvedimenti di attuazione permettevano solo quelle modifiche alla disciplina precedentemente in vigore necessarie per rendere quest'ultima conforme con la normativa comunitaria. Nei procedimenti C-320/94 e C-339/94 viene sostenuto che la disciplina italiana in materia di sponsorizzazioni viola i provvedimenti nazionali di delega, i quali autorizzavano soltanto le «modifiche necessarie» alla disciplina precedentemente in vigore per consentire l'attuazione della disciplina comunitaria. Analogamente, nei procedimenti C-320/94 e C-337/94 viene sostenuto che non rientrava tra le «modifiche necessarie» la disposizione

secondo cui le telepromozioni avrebbero dovuto essere assoggettate alle medesime restrizioni in tema di affollamento pubblicitario che disciplinano gli spot.

Questioni poste dal giudice nazionale

13. Con ordinanza 19 ottobre 1994 il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Prima questione (procedimenti C-320/94 e C-337/94)

«Se la direttiva 89/552/CEE e, in particolare, gli artt. 1, lett. b), e 18 debbano essere interpretati nel senso che l'espressione: "forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico", contenuta nel citato art. 18, assuma, nella disciplina comunitaria — ai fini dell'elevabilità del tetto di affollamento pubblicitario al 20% dell'orario di trasmissione giornaliero —:

a) carattere meramente esemplificativo e tale da ricomprendere anche altre forme promozionali, diverse dagli spot pubblicitari, e, per quanto qui interessa, le cosiddette "telepromozioni" che, pur non contenendo "offerte al pubblico", potrebbero, cionondimeno, per talune loro caratteristiche intrinseche, essere a queste assimilate (essendo le stesse telepromozioni caratterizzate dal fatto che, pur chiaramente distinguibili, mediante apposite interruzioni, dal contesto editoriale in cui si collocano, cionondimeno esse si pongono normalmente, rispetto a questo, in un rapporto di continuità scenica, comportando, inoltre, per l'inserimento di contenuti spettacolari e/o ludici, una durata più elevata rispetto agli spot — "more time consuming" —) ovvero:

b) carattere esplicativo-delimitativo (secondo il disposto dell'art. 12 del regolamento impugnato) nel senso che la possibilità di estensione al 20% dell'affollamento pubblicitario giornaliero sarebbe ricollegabile solo alle "offerte al pubblico" in senso proprio e non anche a forme di pubblicità quali le "telepromozioni", proprio in quanto prive, queste ultime, dell'elemento qualificante dell'"offerta"».

Seconda questione (procedimenti C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94 e C-338/94)

«Se la direttiva 89/552/CEE e, in particolare, l'art. 17, n. 1, lett. b), debbano essere interpretati nel senso di precludere radicalmente forme di sponsorizzazione in cui l'indica-

zione del nome e/o del logotipo dello sponsor possa essere inserita in momenti del programma diversi dall'inizio e/o fine dello stesso (secondo quanto previsto, salve talune deroghe, dall'art. 4 del decreto impugnato), ovvero di consentire liberamente forme ripetute di sponsorizzazione anche interne al programma medesimo».

14. Sono state presentate osservazioni scritte dalla Reti Televisive italiane SpA (ricorrente nel procedimento C-320/94; in prosieguo: la «RTI»); dalla Federazione Italiana Editori Giornali (in prosieguo: la «FIEG»), intervenuta in tutti e sei i procedimenti nazionali a sostegno della parte resistente; dal Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (in prosieguo: il «Codacons») e dall'Associazione Utenti Radiotelevisivi (in prosieguo: la «AUR»), entrambi intervenuti a sostegno della parte resistente nei procedimenti C-320/94, C-329/94 e C-337/94; dai governi italiano, ellenico, austriaco e portoghese, nonché dalla Commissione.

Ricevibilità

15. La FIEG, il Codacons e la AUR sostengono che, ai fini della soluzione della controversia, non è necessario stabilire l'esatta portata degli artt. 17, n. 1, lett. b), e 18, n. 1, della direttiva, in quanto, anche se questi non andassero interpretati nel senso restrittivo seguito dalla disciplina italiana, gli Stati membri avrebbero nondimeno la facoltà di adottare norme più rigorose rispetto a quelle richieste dalla direttiva.

16. A mio giudizio, deve chiaramente escludersi che le questioni pregiudiziali siano da considerare irricevibili. Non è necessario accertare se, in una corretta interpretazione della direttiva, gli Stati membri dispongano di una tale facoltà. Inoltre, anche se gli Stati membri fossero autorizzati ad adottare norme più rigorose di quelle richieste dalla direttiva, rimane a mio parere necessario che la Corte prenda in esame le esatte prescrizioni imposte da questi due articoli, come chiede il giudice nazionale. La Corte, pur dovendo esaminare se le condizioni in cui il rinvio pregiudiziale è stato operato da un giudice nazionale sono tali da escludere il rischio di una pronuncia su questioni generali o ipotetiche, ha altresì riconosciuto che il giudice nazionale si trova nella posizione più idonea per valutare la necessità di una pronuncia pregiudiziale su un determinato punto [10]. Mentre ricuserà di pronunciarsi, a causa della loro irrilevanza, su questioni postele da un giudice nazionale quando sia evidente che esse non hanno alcuna relazione con l'oggetto della controversia nella causa principale [11], la Corte non deve fare altrettanto nel presente caso. Le questioni relative alle esatte prescrizioni imposte dalle due disposizioni in parola sono tutt'altro che manifestamente prive di pertinenza, in quanto l'interpreta-

10 — V., ad esempio, sentenze 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673, punti 15-17), e Leclerc, citata alla nota 5, punti 10-12.

11 — Sentenze Lourenço Dias, citata alla nota 10, punto 18, e Leclerc, citata alla nota 5, punto 13.

zione di questi due articoli potrebbe rilevare ai fini della questione della validità della disciplina nazionale alla luce del diritto nazionale. Come ho rilevato in precedenza, è stato sostenuto che i provvedimenti nazionali di attuazione autorizzavano solo le «modifiche necessarie» alle norme precedentemente in vigore al fine di dare attuazione al diritto comunitario; pertanto, se la direttiva stessa non limita la possibilità di indicare lo sponsor all'inizio e/o alla fine dei programmi, o non esclude le telepromozioni dalla categoria che può giovarsi del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%, anche se lo Stato italiano aveva facoltà di esercitare il proprio potere discrezionale adottando norme legislative a tale effetto, poteva ritenersi non «necessario» che esso procedesse in tal guisa per dare attuazione al diritto comunitario, cosicché la disciplina italiana potrebbe risultare invalida alla luce del diritto italiano. S'intende che la decisione su tale questione è interamente rimessa ai giudici italiani, ma si può certamente sostenere che tale questione si basa sull'interpretazione della direttiva e che la questione di diritto comunitario posta sorge direttamente dai fatti della causa. Il rinvio è quindi ricevibile.

Definizioni

17. L'art. 1, lett. b), della direttiva definisce la «pubblicità televisiva» come «ogni forma di messaggio televisivo trasmesso dietro compenso o pagamento analogo da un'impresa pubblica o privata nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni». Esso prevede inoltre che: «Salvo per i fini di cui all'articolo 18, non sono incluse le offerte dirette al pubblico per la vendita, l'acquisto o il noleggio dei prodotti, o per la fornitura di servizi dietro compenso».

18. Lo stesso articolo, alla lett. d), definisce la «sponsorizzazione» come «ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o di produzione audiovisive, al finanziamento di programmi televisivi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti».

19. Ai sensi dell'art. 17, n. 1, lett. c), della direttiva, i programmi televisivi sponsorizzati «non devono stimolare all'acquisto o al noleggio dei prodotti o servizi dello sponsor o di un terzo, specialmente facendo riferimenti specifici di carattere promozionale a detti prodotti o servizi».

20. Purtroppo però la direttiva non definisce il significato della terminologia rilevante ai fini della presente fattispecie, in particolare delle espressioni «offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, dell'acquisto o del noleggio di prodotti, oppure della fornitura di servizi» (in prosieguo: le «offerte fatte direttamente al pubblico»), «spot pubblicitari» e «telepromozioni», ancorché le prime due espressioni vengano impiegate nella direttiva medesima.

21. Le offerte fatte direttamente al pubblico sembrano corrispondere alla pratica altrimenti conosciuta come televendita: vale a dire, a programmi nei quali vengono mostrati prodotti in offerta diretta, nel senso che essi possono essere direttamente ordinati per telefono, corrispondenza o videotex e consegnati agli spettatori al loro domicilio [12]. La televendita è stata quindi descritta come una vendita al minuto effettuata via etere. L'offerta e l'accettazione creano un vincolo contrattuale e lo scopo è, dichiaratamente, quello della vendita diretta, piuttosto che della semplice pubblicità. Sembra che i fornitori di beni o servizi effettuino programmi di televendita che, rispetto agli spot pubblicitari (sui quali v. oltre), sono abitualmente piuttosto lunghi. In forza dell'art. 1, lett. b), della direttiva (richiamato nel precedente paragrafo 17), le offerte fatte direttamente al pubblico vanno considerate «pubblicità televisiva» soltanto ai fini dell'art. 18 della direttiva medesima.

22. La Commissione rileva, nelle sue osservazioni, che gli spot pubblicitari sono brevi promozioni in forma di filmati la cui durata è normalmente limitata, che hanno forte impatto suggestivo e che sono presentati negli intervalli dei programmi o tra un programma e l'altro. La Commissione aggiunge che essi vengono normalmente presentati a gruppi di due o più (gli «spot pubblicitari isolati» restano una «eccezione», come prescritto dall'art. 10, n. 2, della direttiva) e vengono realizzati dalle stesse imprese fornitrici dei prodotti o dei servizi o, su commissione, da agenzie pubblicitarie piuttosto che dalla stessa impresa televisiva. La RTI osserva come l'enfatizzazione dell'impatto suggestivo degli spot pubblicitari vada contrapposta al modo in cui le forme di pubblicità «more time consuming» (di durata più lunga) puntano piuttosto sulla capacità di convincere l'utente con una descrizione del prodotto.

23. Secondo la Commissione e la FIEG, le telepromozioni sono una forma di messaggio pubblicitario che compare nel contesto di un determinato programma e nel corso dello stesso; conseguentemente, esse possono talvolta apparire in rapporto di continuità scenica con il programma, pur presumendosi che esse siano nettamente distinte dal programma stesso e identificabili come messaggi pubblicitari. Secondo quanto ho potuto intendere, un esempio al riguardo potrebbe essere quello di un programma sui cani durante il quale il conduttore effettui una promozione di un determinato cibo per cani. La Commissione e la FIEG precisano inoltre che le telepromozioni sono realizzate in forma di filmato prodotto dall'emittente o dal produttore del programma e sono presentate dal conduttore o dagli attori impegnati nella rappresentazione dello stesso. Secondo la RTI, questa forma di pubblicità è caratterizzata dal combinarsi di pubblicità e spettacolo, ivi compresi i giochi riservati agli acquirenti dei prodotti in questione o quelli in cui tali prodotti vengono offerti come premi. L'art. 12, n. 1, lett. b), del decreto ministeriale n. 581/93 definisce le telepromozioni come l'esibizione di prodotti, la presentazione orale o visiva di beni, di servizi, del nome, del marchio o dell'attività di un produttore di beni o di un fornitore di servizi, fatte dall'emittente allo scopo di

12 — Per una descrizione della televendita, v. *Programme sponsorship and new forms of commercial promotion on television*, fascicolo n. 9 del Consiglio d'Europa, pag. 59, punto 341.

promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o servizi, nell'ambito di un programma, anche se sponsorizzato. Inoltre, nel presente procedimento il giudice nazionale precisa nella questione posta alla Corte che le telepromozioni «si pongono normalmente (...) in un rapporto di continuità scenica, comportando, inoltre, per l'inserimento di contenuti spettacolari e/o ludici, una durata più elevata rispetto agli spot, "more time consuming"», pur essendo «chiaramente distinguibili, mediante apposite interruzioni, dal contesto editoriale in cui si collocano». Infine, riguardo alla definizione delle telepromozioni, devo forse aggiungere che non ritengo necessario, ai fini dei presenti procedimenti, accertare se determinate forme di telepromozioni possano costituire sponsorizzazione ai sensi della direttiva e, in caso affermativo, se ciò implichi che non siano in ogni caso interessate dal regime in tema di affollamento pubblicitario dettato dall'art. 18, n. 1.

semplicemente quello di dettare una regolamentazione minima necessaria a garantire la libera diffusione delle trasmissioni televisive. Il tredicesimo 'considerando', ad esempio, precisa che la direttiva «contiene le disposizioni minime necessarie per garantire la libera diffusione delle trasmissioni» e il ventisettesimo 'considerando' è così formulato:

«considerando che, per garantire un'integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori, è essenziale che la pubblicità televisiva sia sottoposta ad un certo numero di norme minime e di criteri e che gli Stati membri abbiano la facoltà di stabilire norme più rigorose o più particolareggiate e, in alcuni casi, condizioni differenti per le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione».

Interpretazione della direttiva

Di conseguenza, varie disposizioni della direttiva conferiscono agli Stati membri la facoltà discrezionale di adottare norme più rigorose, come si vedrà oltre, ai paragrafi 39-46.

24. Prima di passare all'interpretazione delle due specifiche disposizioni della direttiva controverse nei presenti procedimenti, è utile analizzare la ratio e le finalità della direttiva.

Art. 18, n. 1: significato dell'espressione «come le offerte fatte direttamente al pubblico (...)»

25. Risulta evidente dal preambolo e dal disposto di quest'ultima che il suo scopo è

26. Numerosi argomenti sono stati formulati da entrambe le parti nel contraddittorio, in relazione al punto se le telepromozioni possano giovarsi della possibilità di ottenere il tempo supplementare di trasmissione di cui all'art. 18, n. 1, della direttiva disposta per le

«forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico (...)». Coloro che sostengono che le telepromozioni non possono rientrare in tale categoria di pubblicità (i governi italiano ed ellenico, la FIEG e il Codacons) hanno tenuto a sottolineare le differenze esistenti fra le offerte dirette e le telepromozioni. Essi hanno tra l'altro posto in rilievo i punti seguenti:

a) Le offerte dirette (in quanto corrispondenti a vendite al minuto via etere) contengono un elemento contrattuale, che manca nelle telepromozioni (così come gli spot pubblicitari).

b) Scopo delle offerte fatte direttamente al pubblico è la vendita diretta, mentre quello delle telepromozioni (come pure degli spot pubblicitari) è la pubblicità.

c) Le offerte dirette (benché ciò valga anche per gli spot pubblicitari) sono realizzate e presentate dalle emittenti in modo separato, mentre le telepromozioni sono realizzate e presentate dalle emittenti o dai loro ospiti e inserite nell'ambito dei programmi.

d) Le telepromozioni costituiscono una forma di pubblicità più insidiosa rispetto alle offerte dirette, in quanto l'elemento propagandistico è meno trasparente, sicché esse andrebbero assoggettate ad un regime più rigoroso di quello degli spot pubblicitari.

27. I sostenitori della tesi secondo cui le telepromozioni dovrebbero potersi giovare del tempo di trasmissione supplementare previsto dall'art. 18, n. 1 (la RTI e la Commissione), adducono, tra gli altri, i seguenti argomenti:

a) La presenza dell'avverbio «come» all'art. 18, n. 1, indica che non si intendeva riservare il tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% alle sole offerte fatte direttamente al pubblico.

b) Il raffronto con il richiamo alle «offerte dirette» di cui all'art. 1, lett. b), non preceduto dall'avverbio «come», dimostra che l'aggiunta di questo avverbio non era un pleonasmo, ma era intesa ad avere un significato.

c) Sarebbe stato inopportuno cercare di definire i vari tipi di pubblicità che potevano giovarsi del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%, in quanto ciò avrebbe limitato lo sviluppo di nuove forme di pubblicità.

d) L'inclusione delle telepromozioni nel tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% aiuterebbe le piccole imprese che considerano più efficace questa forma di pubblicità.

e) Le telepromozioni aiutano a finanziare le piccole emittenti televisive.

f) In caso di mancato aumento del tempo giornaliero concesso per queste forme di pubblicità diverse dagli spot pubblicitari, tali forme di pubblicità scomparirebbero: l'intero 15% del tempo di trasmissione consentito per la pubblicità verrebbe occupato dagli spot, in quanto questi ultimi sono più lucrativi per i gestori di emittenti televisive.

g) Le offerte fatte direttamente al pubblico e le telepromozioni, a differenza degli spot pubblicitari, non sono distinte dal programma stesso.

h) Le une e le altre presentano rispetto agli spot pubblicitari maggiori elementi di «more time consuming». La Commissione sostiene che questa semplice circostanza è sufficiente a giustificare la loro equiparazione. Sia la RTI sia la Commissione richiamano l'attenzione sul fatto che l'art. 12, n. 1, della Convenzione detta una disposizione identica a quella contenuta nell'art. 18, n. 1, della direttiva e che il rapporto esplicativo della Convenzione precisa che lo scopo del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%, disposto dalla Convenzione, è quello di concedere spazio a nuove forme di pubblicità come le televendite, le quali presentano maggiori elementi di «more time consuming» rispetto agli spot pubblicitari [13].

13 — Punto 168 della relazione.

28. Si è altresì richiamata una proposta di modifica dell'art. 18 nell'ambito della quale l'espressione «come le offerte fatte direttamente al pubblico» era stata sostituita con l'espressione «altre forme di pubblicità e/o di spot di teleacquisto (...)» [14]. Tuttavia, ciò non può avere alcuna incidenza sul significato del testo originario: nessuno emendamento è stato finora accolto dal Consiglio e dal Parlamento europeo e, per giunta, non è evidente che vi sia una visione concorde sul senso da attribuire al testo originario.

29. A mio giudizio, il modo idoneo per affrontare il problema dell'interpretazione dell'art. 18, n. 1, è in primo luogo quello di partire dal tenore letterale di questa disposizione e, in secondo luogo, da una considerazione globale della direttiva nel suo complesso. Concordo con la RTI e con la Commissione nel ritenere che il tenore dell'art. 18, n. 1, nell'utilizzare l'avverbio «come», indichi che il tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% non era inteso come limitato alle sole offerte fatte direttamente al pubblico. Dall'altro lato, il fatto che si considerasse necessario fornire un esempio di ciò che avrebbe potuto essere incluso nel 5% aggiuntivo fa supporre che non si intendesse ricomprendere in esso qualsiasi cosa che fosse diversa dagli spot pubblicitari. Ciò è,

14 — Senonché, la proposta di modifica dell'art. 18, n. 1, che compare nel testo sul quale il Consiglio ha in via di principio concordato una posizione comune in data 11 giugno 1996, è così formulata:
«1. Il tempo di trasmissione dedicato a spot di teleacquisto, a spot pubblicitari e ad altre forme di pubblicità, ad eccezione delle finestre di teleacquisto ai sensi dell'art. 18a, non deve superare il 20% del tempo di trasmissione quotidiano. Il tempo di trasmissione degli spot pubblicitari non deve superare il 15% del tempo di trasmissione quotidiano».

comunque, il massimo consentitoci da un'interpretazione letterale. È dunque necessario passare all'analisi corretta della direttiva nel suo complesso.

30. Dato che, come ho rilevato nel paragrafo 25, la direttiva è una misura minima di armonizzazione, sono del parere che qualsiasi ambiguità nella direttiva vada interpretata in senso favorevole al riconoscimento di un ampio margine discrezionale degli Stati membri nell'attuazione delle sue disposizioni.

31. Inoltre, come ho rilevato in precedenza [15], alla luce della relazione esplicativa della Convenzione, lo scopo della disposizione relativa al tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% era quello di creare spazio per forme di pubblicità generalmente di carattere «more time consuming» e, poiché sembra che la direttiva in molti punti sia stata così strettamente e intenzionalmente modellata sulla Convenzione, appare ragionevole supporre che allo stesso scopo fossero preordinate le identiche disposizioni dettate dalla direttiva. Per giunta, sembra pacifico che le telepromozioni hanno generalmente maggior carattere «more time consuming» rispetto agli spot pubblicitari (il governo italiano, pur sostenendo che le telepromozioni non hanno necessariamente questo carattere, non sembra contestare l'affermazione secondo cui esse hanno una generale tendenza ad averlo). Questa tesi riguardo allo scopo perseguito dal tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% è avvalorata dal rilievo che, mentre l'art. 18, n. 2, della direttiva (il cui disposto è identico a quello dell'art. 12, n. 2, della Convenzione) stabilisce che «il tempo di trasmissione dedicato agli spot pubblicitari entro un determinato periodo di un'ora non deve superare il 20%», le forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico non sono assoggettate a tale limite orario imposto dall'art. 18, n. 2, bensì al limite giornaliero stabilito dal successivo n. 3. L'art. 18, n. 3, è praticamente identico all'art. 12, n. 3, della Convenzione [16] e dispone che le forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico «non devono superare un'ora al giorno». Come si sottolinea nella relazione esplicativa della Convenzione [17], si è probabilmente ritenuto necessario istituire due diversi limiti di tempo sul rilievo che potrebbe essere difficile per forme di pubblicità che presentano maggiori elementi di «more time consuming» rispetto agli spot pubblicitari attenersi alla prescrizione che impone loro un tempo massimo calcolato nell'arco di tempo di un'ora.

32. Conseguentemente ritengo che l'art. 18, n. 1, vada interpretato nel senso che consente agli Stati membri di includere le telepromozioni nella categoria di messaggi pubblicitari che possono giovarsi del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%, ma a condizione, ovviamente, che le telepromozioni di cui

15 — V. supra, paragrafo 27, lett. h).

16 — L'art. 12, n. 3, della Convenzione è identico all'art. 18, n. 3, della direttiva, se si eccettua l'omissione della frase iniziale dell'art. 18, n. 3, della direttiva: «Fatto salvo il paragrafo 1».

17 — V. punto 174: «Poiché queste forme di pubblicità presentano in genere maggior carattere "more time consuming" rispetto agli spot pubblicitari, esse non sono — a differenza di questi ultimi — assoggettate al tempo massimo calcolato nell'arco di un'ora stabilito dal n. 2 di questo articolo. Inoltre, le attuali tendenze delle televendite mostrano come queste forme di pubblicità vengano per lo più mandate in onda al di fuori degli orari di maggiore ascolto».

trattasi non violino nessun'altra disposizione della direttiva, come il divieto di pubblicità clandestina di cui all'art. 10, n. 4.

33. Inoltre, l'art. 18 stabilisce che gli Stati membri «possono» concedere un tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%. Di conseguenza, come osserva il governo italiano, poiché l'art. 18 non crea loro affatto un obbligo di accordare un tempo aggiuntivo di trasmissione, sembra improbabile che esso fosse inteso a precludere loro la concessione di tale supplemento del 5%, nel caso in cui optassero in tal senso, così da includere una categoria di messaggi pubblicitari più ristretta rispetto a quella considerata dall'art. 18. Questa tesi viene avvalorata dall'art. 19 della direttiva, sul quale mi soffermerò oltre.

Art. 17, n. 1, lett. b): la sponsorizzazione

34. Quanto alla corretta interpretazione dell'art. 17, n. 1, lett. b), sembra evidente (come fanno rilevare la RTI, la Commissione e i governi austriaco, ellenico e portoghese) che il tenore stesso di questa disposizione non limita la menzione dello sponsor all'inizio e/o alla fine dei programmi.

35. Per giunta, quello che appare come il significato univoco della disposizione trova conferma nel fatto che nella proposta originaria di direttiva della Commissione, presentata al Consiglio il 30 aprile 1986 [18], la menzione dello sponsor veniva espressamente limitata all'inizio e alla fine del programma, ma tale espressa limitazione è stata eliminata, malgrado il tentativo del Parlamento europeo di reinserirla [19].

36. Tuttavia, poiché la seconda questione deferita dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio prospetta in termini generali il quesito se la direttiva debba essere interpretata nel senso che essa consente liberamente «forme ripetute di sponsorizzazione» anche nel corso dei programmi, devo rilevare che, pur ritenendo che la direttiva non autorizzi alcun riferimento al nome o al logotipo dello sponsor durante i programmi, ciò rientra nelle previsioni dell'art. 17, n. 1, lett. c), il quale vieta in ogni momento «di stimolare all'acquisto o al noleggio dei prodotti o servizi dello sponsor o di un terzo, specialmente facendo riferimenti specifici di carattere promozionale a detti prodotti o servizi». La direttiva opera quindi una distinzione tra il riferimento al nome o al logotipo dello sponsor e quello agli specifici prodotti o servizi. Si deve rilevare come, ai sensi dell'art. 17, n. 1, lett. b), della direttiva, i programmi sponsorizzati debbano essere chiaramente riconoscibili come tali al loro inizio e/o alla loro fine. Il carattere inderogabile di questa disposizione deve trovare riscontro nella disciplina normativa nazionale.

18 — Art. 12, lett. b) (GU 1986, C 179, pag. 4), sul quale è intervenuto un parere favorevole del Parlamento il 20 gennaio 1988 (GU 1988, C 49, pag. 53).

19 — GU 1979, C 158, pag. 138.

37. In conclusione, quindi, ritengo che in forza dell'art. 17, n. 1, lett. b), il nome e/o il logotipo dello sponsor debbano comparire all'inizio e/o alla fine dei programmi, ma che non sia vietato il riferimento al nome e/o al logotipo dello sponsor durante i programmi stessi.

Margine discrezionale degli Stati membri

38. Dal pregresso esame sull'interpretazione del disposto dell'art. 17, n. 1, lett. b), e dell'art. 18, n. 1, dovrebbe risultare chiaro che, mentre il primo non vieta riferimenti al nome e al logotipo dello sponsor effettuati nel corso dei programmi e il secondo autorizza gli Stati membri ad includere le telepromozioni nella sfera di applicazione del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%, questi articoli non creano un obbligo per gli Stati membri di concedere la possibilità di far riferimento agli sponsor durante i programmi o di includere le telepromozioni nella concessione del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5%.

39. Che gli Stati membri dispongano di un margine discrezionale per adottare norme più restrittive rispetto a quelle richieste dall'art. 17, n. 1, lett. b), e dall'art. 18, n. 1, è confermato da altre disposizioni della direttiva che vertono espressamente sulla questione della discrezionalità riconosciuta agli Stati membri. Quattro disposizioni della direttiva sono rilevanti al riguardo.

40. L'art. 3, n. 1 (facente parte del capitolo «Disposizioni generali»), stabilisce (a parte l'errore presente nel testo inglese) che gli Stati membri, per ciò che si riferisce alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, hanno la facoltà di prevedere norme più rigorose o più particolareggiate nei settori considerati dalla direttiva [20].

41. L'art. 8 stabilisce che gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere norme più rigorose qualora lo ritengano necessario per il conseguimento di obiettivi di politica linguistica, ed è pertanto irrilevante ai fini della presente controversia.

42. L'art. 19 recita:

«Gli Stati membri possono prevedere che il tempo e le modalità di trasmissione televisiva per quanto riguarda le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione siano fissati più rigorosamente di quanto previsto dall'articolo 18 (...)».

20 — V. punto 31 della sentenza Leclerc, citata alla nota 5. Come ho rilevato nelle conclusioni presentate in quella causa, il testo inglese dell'art. 3, n. 1, contiene un errore di traduzione, in quanto dispone che gli Stati membri hanno il potere di richiedere alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione di adottare norme più rigorose o più particolareggiate, mentre dalle altre versioni linguistiche risulta evidente che sono gli stessi Stati membri ad avere tale potere.

43. Infine, l'art. 20 così dispone:

«Fatto salvo l'articolo 3, gli Stati membri hanno la facoltà, nel rispetto del diritto comunitario, di prevedere condizioni diverse da quelle stabilite all'articolo 11, paragrafi da 2 a 5, e all'articolo 18, per quanto riguarda le trasmissioni destinate unicamente al territorio nazionale e che non possono essere captate, direttamente o indirettamente, in uno o più altri Stati membri».

44. Nella sentenza Leclerc la Corte ha affrontato la questione se, in forza dell'art. 3, n. 1, gli Stati membri possano imporre alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione norme più rigorose di quelle previste dalle disposizioni della direttiva in materia di pubblicità televisiva e di sponsorizzazione, qualora non ricorrano le circostanze di cui agli artt. 19 o 20. La Corte ha rilevato che, mentre l'art. 20 afferma espressamente che esso si applica facendo salvo l'art. 3, tale precisazione non figura nell'art. 19. Essa ha tuttavia concluso che «non si può desumerne che la facoltà degli Stati membri di imporre norme più rigorose in materia di pubblicità televisiva e di sponsorizzazione sia limitata alle circostanze di cui all'art. 19» [21] e che «né dai 'considerando' né dall'obiettivo della direttiva risulta che l'art. 19 vada interpretato nel senso che priva gli Stati membri della facoltà che è stata ad essi riconosciuta dal suo art. 3, n. 1» [22].

45. Nella causa Leclerc le norme nazionali controverse riguardavano i tipi di prodotto o di servizio che potevano essere pubblicizzati; tali norme non potevano rientrare nelle previsioni dell'art. 19, dal momento che quest'ultimo articolo fa riferimento soltanto al «tempo e alle modalità di trasmissione televisiva». La presente causa riguarda tuttavia il tempo di trasmissione quotidiana di taluni messaggi pubblicitari, che chiaramente rientra nelle previsioni dell'art. 19. Come ho sostenuto nelle mie conclusioni relative alla causa Leclerc [23], poiché la direttiva è una misura di armonizzazione minima, a mio parere, essa non va interpretata nel senso che limiti il margine discrezionale degli Stati membri, a meno che non sia univocamente disposto in tal senso, e la Corte sembra essere stata concorde con tale posizione, al punto 40 della sentenza Leclerc [24]. Il richiamo dell'art. 19 a «norme più rigorose per quanto riguarda il tempo di trasmissione televisiva» va pertanto inteso nel senso che esso consente agli Stati membri di adottare norme più rigorose per quanto riguarda la definizione del tipo di pubblicità che può giovarsi del tempo di trasmissione aggiuntivo previsto dall'art. 18.

46. Con riguardo alle norme sulla sponsorizzazione, ritengo che l'art. 3, n. 1, trovi applicazione. Talché, anche se l'art. 17, n. 1, lett. b), non circoscrive il riferimento dello sponsor all'inizio e/o alla fine del programma, a mio parere la direttiva non preclude agli Stati membri la facoltà di adottare una normativa che limiti in tal guisa il riferimento allo sponsor.

21 — Punto 40 della sentenza.

22 — Punto 42 della sentenza.

23 — Nel paragrafo 70.

24 — Punti 40-44 della sentenza.

47. Concludo pertanto nel senso che la direttiva, pur non imponendo di per sé un'attuazione dell'art. 17, n. 1, lett. b), o dell'art. 18 secondo i criteri restrittivi accolti dalla normativa italiana, non osta nondimeno ad un'attuazione secondo tali criteri.

48. Ciò non significa peraltro che l'Italia possa impedire od ostacolare la ricezione e la ritrasmissione di programmi televisivi da altri Stati membri sul motivo che essi non sono conformi alle leggi italiane più rigorose. Come ho sopra rilevato [25], lo scopo perseguito dalla direttiva è quello di dettare le «disposizioni minime necessarie per garantire la libera diffusione delle trasmissioni». Talché gli Stati membri, pur potendo avvalersi della loro facoltà discrezionale di adottare prescrizioni più rigorose per le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, come risulta dagli artt. 3, n. 1, e 19, non possono esigere dalle emittenti di altri Stati membri di conformarsi a tali prescrizioni.

49. Va altresì rilevato che una disposizione, contenuta in un provvedimento comunitario, che attribuisce agli Stati membri la facoltà di adottare norme più rigorose in un determinato settore non autorizza gli stessi ad adottare qualsiasi norma a loro arbitrio. È evidente che essi debbono pur sempre garantire che le norme adottate siano conformi al diritto comunitario. Pertanto, nel caso di specie, l'Italia deve poter dimostrare che le restrizioni imposte alle emittenti televisive che vanno oltre quelle richieste dalla direttiva non costituiscono un'ingiustificata restrizione alle libertà garantite dal Trattato, quali la libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 e la libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 30.

50. Il giudice nazionale non ha tuttavia prospettato alcuna questione sotto il profilo dell'art. 59 o dell'art. 30 e nulla fa supporre che le norme in questione siano in contrasto con tali articoli (cosa che potrebbe verificarsi se le restrizioni fossero sproporzionate, selettive o discriminatorie o sostanzialmente intese ad impedire l'accesso al mercato).

51. Occorre infine menzionare l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, riguardante la libertà di espressione. Anche se si ritenesse che, imponendo restrizioni in materia di pubblicità come quelle controverse nei presenti procedimenti, gli Stati membri operassero conformemente agli obiettivi del diritto comunitario e che, conformemente alla giurisprudenza della Corte [26], si dovesse pertanto tener conto di tale Convenzione, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non sembra considerare le restrizioni di questo tipo in contrasto con la Convenzione; al contrario, merita di essere sottolineato che la Corte europea dei diritti dell'uomo si è mostrata incline ad accettare restrizioni considerevoli alla pubblicità commerciale [27].

25 — V. supra, paragrafo 25.

26 — V. sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT (Racc. pag. I-2925).

27 — Sentenza 24 febbraio 1994, Cassado Coca/Spagna, Raccolta della Corte europea dei diritti dell'uomo, Serie A, n. 285.

52. In conclusione, ritengo che il governo italiano abbia, in forza della direttiva, la facoltà, ancorché non l'obbligo, di vietare riferimenti allo sponsor durante i programmi e di stabilire per legge che le telepromozioni non possono giovarsi del tempo di trasmissione aggiuntivo del 5% di cui all'art. 18, n. 1, della direttiva.

Conclusione

53. Conseguentemente, le questioni poste dal Tribunale amministrativo del Lazio vanno a mio parere risolte nel modo seguente:

«1) L'art. 18 della direttiva 89/552/CEE dev'essere interpretato nel senso che l'espressione "forme di pubblicità come le offerte fatte direttamente al pubblico" è usata, per aumentare al 20% la percentuale massima del tempo quotidiano di trasmissione dedicata alla pubblicità, solo a titolo puramente esemplificativo e può ricomprendere altre forme di pubblicità, diverse dagli spot pubblicitari, fra le quali, per quanto interessa nel presente caso, le "telepromozioni".

2) L'art. 17, n. 1, lett. b), della direttiva 89/552/CEE dev'essere interpretato nel senso che esso consente i riferimenti al nome e/o al logotipo dello sponsor durante i programmi».