CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO presentate il 30 marzo 2006 [1]

1. Con ordinanza del 30 marzo 2004 lo Högsta domstolen (Corte suprema svedese) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, quattro quesiti pregiudiziali riguardanti la compatibilità con il Trattato della normativa di uno Stato membro che vieta ai privati l'importazione di prodotti la cui vendita al dettaglio è sottoposta in quello Stato ad un regime di monopolio.

2. In particolare, il giudice del rinvio vuol sapere se un divieto di questo tipo debba essere valutato alla luce dell'art. 31 CE, relativo ai monopoli nazionali di carattere commerciale, oppure alla luce dell'art. 28 CE, che vieta ogni restrizione quantitativa o misura d'effetto equivalente, e, secondo i casi, se esso sia compatibile con l'una o l'altra delle disposizioni indicate.

1 — Lingua originale: l'italiano.

I — Quadro giuridico

A — *Il diritto comunitario*

3. L'art. 31 CE così dispone:

«1. Gli Stati membri procedono a un riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi.

(...)».

B — *Il diritto nazionale*

La legge svedese sull'alcol

4. Allo scopo di limitare il consumo di bevande alcoliche e di ridurre le conseguenze

nocive di tale consumo sulla salute delle persone, la Svezia ha approvato l'alkohollag 16 dicembre 1994, n. 1738 (legge svedese sull'alcol; in prosieguo anche: la «legge sull'alcol»).

5. Detta legge disciplina tutti gli aspetti della produzione e del commercio di tali bevande, in particolare la loro produzione, importazione, vendita al dettaglio, vendita al banco e promozione pubblicitaria.

La vendita al dettaglio di bevande alcoliche

6. La vendita al dettaglio degli alcolici è riservata a un'unica società (la Systembolaget Aktiebolag; in prosieguo: «Systembolaget»), interamente controllata dallo Stato.

7. La rete di vendita di Systembolaget è composta di 411 «negozi» ripartiti su tutto il territorio svedese. Nelle zone rurali essa si avvale inoltre di circa 560 «punti vendita» (negozi di alimentari, punti di vendita di giornali o di tabacchi, stazioni di servizio ...), di 56 linee di autocorriere e di 45 itinerari di consegna della posta, dove è possibile ordinare e ritirare gli alcolici desiderati.

8. Soltanto attraverso tale rete di vendita coloro che hanno più di vent'anni possono acquistare bevande alcoliche selezionate in diversi assortimenti (assortimento «di base», «temporaneo» e «di prova»). I prodotti non presenti negli assortimenti possono essere ottenuti su ordine specifico. Se si tratta di prodotti di altri Stati membri, Systembolaget deve procedere alla loro importazione su richiesta e a spese del cliente. L'ordine specifico e la richiesta d'importazione dei clienti possono essere respinti da Systembolaget per «gravi motivi» (capitolo 5, art. 5).

9. Dal fascicolo risulta che il 1° gennaio 2005 è entrata in vigore una legge che elimina il diritto di Systembolaget di rifiutare per «gravi motivi» l'importazione degli alcolici richiesti dai clienti.

L'importazione di bevande alcoliche

10. Al di fuori del servizio di importazione su richiesta dei clienti, Systembolaget non ha il diritto di importare bevande alcoliche in Svezia. Tale diritto è infatti riservato dalla legge svedese ai soli titolari di apposite licenze.

11. Il diritto d'importare alcolici è in via generale escluso anche per i privati. Ai sensi della seconda frase del capitolo 4, art. 2, infatti, coloro che hanno più di vent'anni possono introdurre in Svezia soltanto gli alcolici acquistati in occasione di un viaggio che sono destinati al loro consumo personale o a quello della famiglia oppure che devono essere regalati ad un parente.

II — Fatti e procedura

12. Il giudizio principale nasce dal ricorso presentato dal signor Rosengren e da altri privati (in prosieguo: collettivamente il «signor Rosengren») contro un provvedimento di confisca di alcune casse di vino provenienti dalla Spagna.

13. Dall'ordinanza di rinvio emerge che il signor Rosengren ordinava, in parte per corrispondenza e in parte direttamente presso il produttore, del vino prodotto in Spagna pubblicizzato su un sito Internet danese.

14. Il vino, pagato attraverso due numeri di postagiro svedese, veniva introdotto in Svezia da un vettore privato contattato dal signor Rosengren, senza essere dichiarato in dogana. Esso veniva quindi confiscato a Göteborg.

15. Contro il provvedimento di confisca il signor Rosengren presentava ricorso dinanzi al Göteborgs Tingsrätt (Tribunale di primo grado di Göteborg), il quale tuttavia confermava la confisca perché, a suo avviso, il vino era stato importato in Svezia in contrasto con il divieto di importazione da parte di privati previsto dalla legge sull'alcol.

16. Poiché anche il ricorso in appello allo Hovrätten för Välstra Sverige (Corte di appello della Svezia occidentale) veniva respinto, il signor Rosengren si rivolgeva allora allo Högsta domstolen. Nutrendo dubbi sulla compatibilità del divieto risultante dal capitolo 4, art. 2, della legge sull'alcol con gli artt. 28 CE e 31 CE, quest'ultimo ha deciso di sospendere il giudizio principale e di sottoporre alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se il divieto delle importazioni sopra menzionato possa essere considerato facente parte del sistema di funzionamento del monopolio e della vendita al dettaglio e se, per tale motivo, non sia vietato dall'art. 28 CE, e se lo stesso divieto possa essere valutato solamente alla luce dell'art. 31 CE.

2) In caso di soluzione affermativa del primo quesito, se in tale caso detto divieto delle importazioni sia compatibile con le condizioni dell'art. 31 CE, relative ai monopoli nazionali a carattere commerciale.

3) In caso di soluzione negativa del primo quesito, se l'art. 28 CE debba essere interpretato nel senso che esso osta in via di principio al divieto delle importazioni in esame, nonostante l'obbligo per la Systembolaget di acquistare su richiesta le bevande alcoliche che non si trovino in deposito.

4) In caso di soluzione affermativa del terzo quesito, se tale divieto delle importazioni possa essere considerato giustificato e proporzionato ai fini della tutela della salute e della vita delle persone».

17. Nel procedimento così introdotto hanno presentato osservazioni scritte il signor Rosengren, i governi svedese, finlandese e norvegese, l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione.

18. Il 30 novembre 2005 si è tenuta dinanzi alla Corte un'udienza nel corso della quale sono stati ascoltati il signor Rosengren, i governi svedese e norvegese, l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione.

III — Analisi giuridica

Premessa: la sentenza Franzén

19. Come si è visto, il giudice nazionale sottopone alla Corte quattro quesiti. Egli chiede in sostanza se un divieto di importazione di bevande alcoliche da parte di privati, come quello previsto dalla legge svedese sull'alcol, debba essere valutato alla luce dell'art. 31 CE, relativo ai monopoli nazionali di carattere commerciale, oppure dell'art. 28 CE, che stabilisce il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente (primo quesito), e se il medesimo divieto sia compatibile con la prima (secondo quesito) o, in subordine, con la seconda (terzo e quarto quesito) delle disposizioni indicate.

20. Nel presentare le loro osservazioni scritte sui quesiti ora ricordati tutti i soggetti intervenuti si sono ampiamente richiamati alla sentenza Franzén, nella quale la Corte ha esaminato sotto diversi profili la legge svedese sull'alcol, di nuovo oggi in discussione [2].

21. Secondo i governi svedese e norvegese, da tale sentenza emergerebbe addirittura la

2 — Sentenza 23 ottobre 1997, causa C-189/95, Franzén (Racc. pag. I-5909).

risposta specifica al dubbio sollevato dal giudice svedese. A loro dire, infatti, nella sentenza citata la Corte avrebbe già chiarito che il divieto in questione andrebbe esaminato alla luce dell'art. 31 CE e che esso sarebbe compatibile con quella disposizione. Nella presente causa, quindi, altro non si dovrebbe fare che ribadire tale soluzione.

22. Prima di svolgere ogni ulteriore analisi, mi sembra pertanto necessario verificare se effettivamente la Corte abbia già risposto ai quesiti sollevati.

23. Nella sentenza Franzén la Corte si è anzitutto soffermata sul problema della definizione del campo di applicazione dell'art. 31 CE rispetto all'art. 28 CE.

24. A tale riguardo essa ha stabilito un criterio distintivo di massima: «*le norme relative all'esistenza ed al funzionamento del monopolio*» svedese dovevano essere esaminate alla luce delle disposizioni dell'art. 31 CE, mentre «l'incidenza sugli scambi comunitari delle *altre disposizioni della legge nazionale che [erano] scindibili dal funzionamento del monopolio*» doveva essere valutata alla luce dell'art. 28 CE (punti 35 e 36).

25. Introducendo l'analisi del primo gruppo di norme, la Corte ha preliminarmente ricordato le finalità ed il contenuto dell'art. 31 CE:

— tale norma ha lo scopo di «conciliare la possibilità, per gli Stati membri, di mantenere taluni monopoli di carattere commerciale, in quanto strumenti per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, con le esigenze dell'instaurazione e del funzionamento del mercato comune» e mira quindi «ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, ad eccezione tuttavia degli effetti restrittivi sugli scambi che sono inerenti all'esistenza dei monopoli di cui trattasi» (punto 39);

— essa non esige «l'abolizione assoluta dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale», ma ne impone il riordino «in modo da escludere qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi, di guisa che lo scambio di merci in provenienza dagli altri Stati membri non sia svantaggiato, né in diritto né in fatto, rispetto a quello delle merci nazionali» (punti 38 e 40).

26. Ciò posto, la Corte ha riconosciuto che, «mirando alla tutela della salute contro i danni provocati dall'alcol, un monopolio nazionale di vendita al dettaglio delle bevande alcoliche, come quello attribuito a Systembolaget persegue un obiettivo di interesse pubblico» (punto 41).

27. Essa ha quindi esaminato, in quanto inerenti all'esistenza e al funzionamento del monopolio, le disposizioni della legge svedese sull'alcol riguardanti: «il sistema di selezione dei prodotti» di Systembolaget (ivi compreso l'obbligo di importare «su richiesta e a spese del consumatore» qualsiasi bevanda alcolica non presente negli assortimenti offerti; capitolo 5, art. 5); «la rete di vendita» della società; nonché «la promozione delle bevande alcoliche» da essa operata. Secondo la Corte, tali disposizioni non apparivano né discriminatorie né tali da svantaggiare i prodotti importati ed erano quindi compatibili con l'art. 31 CE (punti 43-66).

28. Nell'ambito delle «altre disposizioni della legge nazionale aventi un'incidenza sul funzionamento del monopolio», la Corte ha invece esaminato, alla luce dell'art. 28 CE, le norme svedesi che riservavano le importazioni di bevande alcoliche ai titolari di licenze di fabbricazione o di commercio all'ingrosso. A tale riguardo, la Corte ha stabilito che, esponendo le bevande provenienti da altri Stati membri a costi supplementari («quali costi di intermediazione, costi connessi all'ammortamento dei diritti e delle tasse richiesti per la concessione di una licenza, o connessi all'obbligo di disporre di capacità di magazzinaggio sul territorio svedese»), tali norme rappresentavano un ostacolo all'importazione, giustificato dall'esigenza riconosciuta dall'art. 30 CE di tutelare la salute delle persone contro i danni provocati dall'alcol, ma sproporzionato rispetto a tale esigenza (punti 67-77).

29. Ora, a me sembra che abbia ragione l'Autorità di sorveglianza AELE quando osserva che — pur avendo fornito i criteri di massima per la corretta applicazione dell'art. 31 CE ai monopoli di vendita e pur avendo esaminato sotto diversi profili la legge svedese sull'alcol — la sentenza Franzén sopra ricordata non fornisca una risposta specifica ai dubbi sollevati nella presente causa. In effetti, questa ha ad oggetto una disposizione di quella legge (il divieto di importazione di alcolici da parte dei privati) che, seppur connessa alle disposizioni allora considerate, è però da esse diversa.

30. Ritengo quindi che su tale divieto e sulla sua compatibilità con gli artt. 28 CE o 31 CE sia necessario svolgere, in conformità ai principi dettati dalla sentenza Franzén, una nuova e distinta analisi, che passo per l'appunto a sviluppare qui di seguito.

Sul primo quesito

31. Come si è visto, il giudice del rinvio si chiede anzitutto se il divieto in questione debba essere valutato alla luce dell'art. 28 CE o dell'art. 31 CE.

32. Per sciogliere tale dubbio credo, come tutte le parti intervenute, che occorra partire

dal criterio indicato nella sentenza Franzén. Come si è visto sopra, infatti, in tale sentenza, «tenendo conto della giurisprudenza» preesistente [3], la Corte ha chiarito che «occorre esaminare le norme relative all'esistenza ed al funzionamento del monopolio alla luce delle disposizioni dell'[art. 31 CE], specificamente applicabili all'esercizio, da parte di un monopolio nazionale di natura commerciale, dei suoi diritti di esclusiva»; per contro, «l'incidenza sugli scambi intracomunitari delle altre disposizioni della legge nazionale, che sono scindibili dal funzionamento del monopolio pur avendo un'incidenza su quest'ultimo, dev'essere esaminata alla luce dell'[art 28 CE]» [4].

33. Trasporre tali indicazioni alla normativa di cui qui si discute ai fini della sua riconduzione all'art. 28 CE o all'art. 31 CE è tuttavia un'operazione tutt'altro che agevole, come provano anche le opposte conclusioni che, con motivate argomentazioni, le parti hanno da esse dedotto.

34. Da una parte, infatti, Rosengren, l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione ritengono che il divieto di importazione di bevande alcoliche da parte dei privati debba essere valutato alla luce dell'art. 28 CE. Dall'altra, i governi svedese, finlandese e norvegese propugnano l'opposta tesi.

35. I primi muovono, come fa la Commissione, dalla premessa che l'art. 31 CE è «una disposizione specifica per i monopoli nazionali di carattere commerciale» [5] che opera come una limitazione al divieto generale contenuto all'art. 28 CE. Per questo motivo, quella disposizione non può essere oggetto di interpretazione estensiva.

36. Sempre nel medesimo ordine di idee, poi, l'Autorità di sorveglianza AELE richiama alcune pronunce in materia di monopoli di vendita (citate anche nella sentenza Franzén) nelle quali la Corte ha affermato che l'art. 31 «non è (...) pertinente rispetto alle disposizioni nazionali che non riguardano l'esercizio, da parte di un pubblico monopolio, della sua funzione specifica[,] vale a dire del suo diritto di esclusiva» [6]. Da questa giurisprudenza si potrebbe infatti dedurre — come hanno appunto fatto Rosengren, l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione — che il diritto di esclusiva di Systembolaget copre la vendita al dettaglio delle bevande alcoliche ma non anche l'importazione di queste. Se così è, allora, si dovrebbe concludere che una

3 — A tale riguardo la sentenza Franzén richiama le sentenze 17 febbraio 1976, causa 91/75, Miritz (Racc. pag. 217, punto 5); 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, cosiddetta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649, punto 7), e 13 marzo 1979, causa 91/78, Hansen (Racc. pag. 935, punti 9 e 10).

4 — Sentenza Franzén, cit., punti 35 e 36.

5 — V. sentenza Cassis de Dijon, cit., punto 7.

6 — V. citate sentenze Cassis de Dijon, punto 7, e Hansen, punto 8.

norma sull'importazione degli alcolici, quale quella che sancisce il divieto contestato nella presente causa, deve essere esaminata non già alla luce dell'art. 31 CE, ma solo alla luce della norma generale contenuta all'art. 28 CE.

37. Non meno convincente però è anche l'opposta ricostruzione. Per quanto mi riguarda, anzi, essa lo è ancor di più, per i motivi che provo qui di seguito a esporre.

38. Parto dal rilievo che nella giurisprudenza antecedente alla sentenza Franzén esistono pronunce che, ai fini della controversa distinzione, sembrano porre l'accento non tanto sull'estensione del diritto di esclusiva del monopolio, quanto sulla funzione specifica che esso è chiamato ad espletare. Emerge in effetti da queste sentenze che ricadono sotto l'art. 31 CE non già le disposizioni nazionali legate al *diritto di esclusiva* del monopolio, ma piuttosto quelle «intrinsecamente connesse all'esercizio *della funzione specifica*» ad esso assegnata [7].

39. In altri termini, tali pronunce sembrano muovere dal giusto presupposto che un monopolio esiste ed opera per espletare una funzione. Le norme relative alla sua esistenza e alla sua attività devono quindi essere individuate alla luce di tale funzione.

40. Ora, a ben vedere, anche la sentenza Franzén può essere ricondotta a questa seconda chiave di lettura. Tale sentenza, infatti, tra le norme sindacabili ex art. 31 CE ha inserito tutte le disposizioni relative all'esistenza e al funzionamento del monopolio svedese, includendovi anche quelle non legate al diritto di esclusiva attribuito al monopolio medesimo.

41. In particolare, alla luce dell'art. 31 CE sono state esaminate, oltre alle disposizioni sulla rete di vendita di Systembolaget e sulla promozione pubblicitaria da essa operata, tutte le norme relative al sistema di selezione dei prodotti, ivi compresa quella che riserva al monopolio il compito di *importare* su richiesta dei clienti gli alcolici non presenti negli assortimenti offerti (capitolo 5, art. 5) [8]. Pur trattandosi quindi di una norma sull'importazione, e non sulla vendita al dettaglio degli alcolici, essa è stata ricondotta dalla Corte tra quelle inerenti al funzionamento del monopolio.

7 — V. sentenza 13 marzo 1979, Peureux, causa 86/78 (Racc. pag. 897, punti 35). In questo senso possono essere lette anche la sentenza Miritz, cit., e la stessa sentenza Cassis de Dijon richiamata dall'Autorità di sorveglianza AELE: ciò che conta non è il diritto di esclusiva di per sé, ma la funzione del monopolio in vista della quale viene riconosciuto il diritto di esclusiva.

8 — V. sentenza Franzén, cit., punto 49.

42. Ciò, a mio avviso, perché nell'ottica della Corte il compito di importare gli alcolici richiesti è intrinsecamente connesso all'espletamento della specifica funzione assegnata dalla legge nazionale a Systembolaget. Funzione che, come hanno osservato i governi svedese e norvegese, non è semplicemente vendere le bevande alcoliche presenti sul mercato svedese, bensì creare un canale, unico e controllato, di accesso all'acquisto di dette bevande.

43. Ora, se tale ricostruzione è corretta, anche la norma sul divieto di importazione di alcolici da parte dei privati, oggetto della presente causa, deve essere considerata come una norma relativa al funzionamento del monopolio svedese e quindi essere valutata alla luce dell'art. 31 CE.

44. Anche tale divieto, infatti, è volto a garantire che i privati che intendono acquistare bevande alcoliche in Svezia accedano ad esse soltanto tramite i negozi e punti vendita di Systembolaget. Per effetto di tale divieto, se vogliono acquistare e importare alcolici provenienti da altri Stati membri, essi non possono farlo direttamente, ma devono recarsi nei suddetti negozi e punti vendita, scegliendo i prodotti presenti negli assortimenti oppure chiedendo l'importazione di quelli non disponibili.

45. Come ha osservato il governo norvegese, in quest'ottica la norma sull'importazione degli alcolici da parte di Systembolaget (già ritenuta dalla Corte inerente al funzionamento del monopolio) e quella sul divieto di importazioni private (qui in discussione) si completano e sono inscindibili tra loro: l'una e l'altra infatti sono rivolte a incanalare la domanda di alcolici dei consumatori svedesi nel sistema esclusivo di vendita al dettaglio controllato da Systembolaget.

46. In questa prospettiva, a poco vale obiettare — come hanno fatto l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione — che in un altro Stato membro (la Finlandia) il monopolio di vendita al dettaglio di bevande alcoliche esiste e funziona anche senza il discusso divieto.

47. In effetti, nella prospettiva da me sottolineata, non si deve verificare se in assoluto un monopolio possa funzionare anche senza il divieto in questione. Neppure si deve stabilire se la funzione che uno Stato membro assegna ad un monopolio da esso istituito possa essere perseguita con sistemi meno restrittivi rispetto a quelli utilizzati da uno Stato membro diverso. In quella prospettiva si deve invece valutare se il previsto divieto sia o meno intrinsecamente connesso all'esercizio della specifica funzione che il legislatore nazionale ha deciso di assegnare al

suo monopolio. Ora, come ho già detto, a me pare che nel caso di specie questa intrinseca connessione esista e che ciò giustifichi quindi l'applicazione dell'art. 31 CE.

48. Ritengo pertanto che un divieto di importazione di bevande alcoliche da parte dei privati, come quello previsto dalla legge svedese sull'alcol, debba essere considerato, nello specifico sistema definito da tale legge, come una norma relativa al funzionamento di un monopolio di vendita al dettaglio di tali prodotti; come tale, esso deve essere esaminato alla luce dell'art. 31 CE.

Sul secondo quesito

49. Con il secondo quesito il giudice nazionale chiede se il divieto di importazione di bevande alcoliche da parte dei privati, di cui stiamo discutendo, sia compatibile con l'art. 31 CE.

50. A tale riguardo, ricordo anzitutto che senza imporre «l'abolizione assoluta dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale» l'art. 31, n. 1, CE dispone il loro riordino «in modo da escludere qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri» [9]. In particolare, «per quanto attiene ai monopoli di vendita», la Corte ha dichiarato che «non sono ammessi monopoli riordinati di guisa che lo scambio di merci in provenienza dagli altri Stati membri sia svantaggiato, in diritto o in fatto, rispetto a quello delle merci nazionali» [10]. La Corte ha altresì precisato che un monopolio di vendita è contrario al Trattato non solo se, «in pratica, svantaggia» le merci non nazionali, ma anche se le «[può] svantaggiare» in potenza [11].

51. Nel caso di specie, che riguarda appunto un monopolio di vendita, occorre dunque verificare se un divieto di importazione da parte dei privati, quale quello previsto dalla legge svedese, svantaggia o anche solo può svantaggiare, in diritto o in fatto, gli alcolici in provenienza dagli altri Stati membri [12].

9 — V. sentenza Franzén cit., punto 38. V. anche sentenze 3 febbraio 1976, causa 59/75, Manghera e a. (Racc. pag. 91, punti 4 e 5); Hansen, cit., punto 8; 7 giugno 1983, causa 78/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 1955, punto 11); 14 dicembre 1995, causa C-387/93, Banchero (Racc. pag. I-4663, punto 27), e 31 maggio 2005, causa C-438/02, Hanner (Racc. pag. I-4551, punto 34).

10 — Sentenze citate Franzén, punto 40, e Hanner, punto 36.

11 — V. sentenza Hanner, cit., punto 38.

12 — Ricordo che diverso e più stringente è invece il giudizio che la Corte svolge in presenza di monopoli di importazione. Secondo la Corte, infatti, in tal caso occorre verificare se le disposizioni nazionali «sono atte a pregiudicare direttamente le condizioni di sbocco soltanto degli operatori o venditori degli altri Stati membri» (v. sentenze Manghera e a., cit., punto 12; 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 44), e 23 ottobre 1997, causa C-158/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5789, punto 23).

52. Secondo la Commissione, uno svantaggio esiste in quanto detto divieto impedisce ai consumatori svedesi di rivolgersi direttamente ai produttori di altri Stati membri per acquistare in quegli Stati i prodotti desiderati.

53. A mio avviso, tale posizione può essere solo in parte accolta.

54. Come ho ricordato sopra (v. paragrafo 44), il divieto di importazione comporta che in Svezia le persone con più di vent'anni che intendano acquistare bevande alcoliche di altri Stati membri possono farlo soltanto attraverso i negozi e punti vendita di Systembolaget. All'importazione dei prodotti non disponibili negli assortimenti offerti procede Systembolaget «su richiesta e a spese del cliente», «salvo gravi motivi in senso contrario» (capitolo 5, art. 5).

55. Ora, a me sembra che, nell'ambito di questo sistema, il divieto di importazioni private di per sé non svantaggi le merci provenienti da altri Stati membri. Al contrario, esso le pone esattamente sullo stesso piano di quelle nazionali. Le une e le altre, infatti, possono essere acquistate dai privati soltanto nei negozi e punti vendita di Systembolaget. Se non disponibili nell'assortimento da questi offerto, le une e le altre devono essere ordinate attraverso Systembolaget.

56. Se però si considera il sistema nel suo complesso, allora si vedrà che in realtà il divieto in questione può svantaggiare, almeno potenzialmente, gli alcolici provenienti da altri Stati membri.

57. Mi spiego. Quando un privato ordina un prodotto (nazionale o di altro Stato membro) non presente nell'assortimento offerto, Systembolaget soddisfa la richiesta del cliente procurandogli per altra via quel prodotto, «salvo gravi motivi in senso contrario» (capitolo 5, art. 5 della legge sull'alcol). Tuttavia, come ha sottolineato l'autorità di sorveglianza AELE, la legge svedese riconosce a Systembolaget un completo potere discrezionale nella scelta se opporsi o meno «per gravi motivi» alla richiesta presentata. Nulla esclude quindi che tale potere possa essere utilizzato in maniera discriminatoria per respingere, in particolare, gli ordini degli alcolici che si trovano in altri Stati membri e sono per questo reperibili dal monopolio con maggiori difficoltà.

58. E, se tale potere viene così esercitato, i privati non possono in alcun modo ottenere la bevande alcolica desiderata, visto che a causa del divieto di importazione previsto dalle legge sull'alcol non possono neppure procedere all'importazione diretta di quella.

Il divieto di importazione allora non rappresenta più un modo per incanalare la domanda di alcolici nel sistema di Systembolaget, ma diviene una barriera insormontabile all'acquisto di bevande alcoliche di altri Stati membri, con il risultato che tali bevande restano svantaggiate rispetto a quelle nazionali.

59. D'altra parte, il governo svedese non ha evocato alcuna esigenza oggettiva capace di giustificare lo svantaggio che, come si è appena visto, può derivare per le merci di altri Stati membri dalla contestuale previsione del potere discrezionale di opposizione di Systembolaget e del divieto di importazioni private. Esso si è solo premurato di sottolineare che il 1° gennaio 2005 è entrata in vigore una legge che ha eliminato quel potere di opposizione, di modo che attualmente il monopolio è obbligato a fornire tutte le bevande alcoliche richieste dai clienti che non siano già presenti negli assortimenti, anche se si deve procedere alla loro importazione.

60. Lo svantaggio potenziale sopra descritto è dunque rimosso a partire da quella data; ma ciò non rileva ai fini della presente causa, in quanto i fatti del giudizio principale precedono l'entrata in vigore della nuova legge.

61. Mi pare dunque di poter concludere che, in presenza di un monopolio di vendita al dettaglio di bevande alcoliche, quale quello previsto dalla alkohollag 16 dicembre 1994, n. 1738 (legge svedese sull'alcol), che ha un potere discrezionale di rifiutare gli ordinativi dei privati se per dar loro seguito occorre importare i relativi prodotti da altri Stati membri, l'imposizione da parte della medesima legge del divieto per i privati di importare essi stessi tali prodotti è contraria all'art. 31 CE.

Sul terzo e quarto quesito

62. Con il terzo e il quarto quesito il giudice nazionale chiede se, in presenza di un monopolio di vendita al dettaglio di bevande alcoliche, al quale la legge affida il compito di importare, su richiesta dei privati, gli alcolici di altri Stati membri non presenti negli assortimenti offerti, l'imposizione da parte della medesima legge del divieto per i privati di importare essi stessi tali prodotti sia contraria agli artt. 28 CE e 30 CE.

63. Poiché ho concluso che tale divieto è inscindibile dal funzionamento del monopolio e che esso deve essere quindi esaminato alla luce dell'art. 31 CE, non sarebbe necessario rispondere a questi due quesiti.

64. Per fornire comunque alla Corte un quadro completo della causa, procederò ugualmente alla loro analisi. Con l'avvertenza, però, che questa si svolgerà secondo un approccio completamente diverso da quello seguito rispetto all'art. 31 CE.

65. In effetti, ora non si tratta più di verificare se il divieto di importazione di bevande alcoliche da parte dei privati svantaggi le merci provenienti da altri Stati membri. Si deve invece valutare: i) se, considerato anche il sistema di importazioni su richiesta seguito da Systembolaget, quel divieto determini una restrizione quantitativa all'importazione o una misura d'effetto equivalente, ai sensi dell'art. 28 CE; ii) in caso positivo, se detto divieto sia giustificato dai motivi attinenti alla tutela della salute delle persone, che ai sensi dell'art. 30 CE gli Stati membri possono tutelare anche in deroga al principio della libertà di circolazione [13]; iii) e, infine, se il divieto in questione rispetti il principio di proporzionalità, vale a dire se sia «idone[o] a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non [vada] oltre quanto necessario per il suo raggiungimento» [14].

66. Quanto al primo punto, ricordo anzitutto che, secondo una giurisprudenza ben consolidata, ai sensi dell'art. 28 CE, si intende: per restrizione quantitativa, ogni misura avente «il carattere di proibizione, totale o parziale, d'importare, d'esportare o di far transitare a seconda dei casi» determinate merci [15]; e per misura d'effetto equivalente, «ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» [16].

67. Ciò posto, credo che a giusto titolo il signor Rosengren, l'autorità di sorveglianza AELE e la Commissione sostengano, senza essere contestati dal governo svedese, che il divieto per i privati di importare alcolici rappresenta, in parte, una restrizione quantitativa e, in parte, una misura d'effetto equivalente.

68. Esso costituisce una restrizione quantitativa nella misura in cui fa divieto assoluto ai privati di introdurre in Svezia alcolici di altri Stati membri già offerti dal monopolio, come pure di quelli non offerti dal monopo-

13 — V. sentenze 7 marzo 1989, causa 215/87, Schumacher (Racc. pag. 617, punto 18); 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía (Racc. pag. I-4151, punto 13); Franzén, cit., punto 76, e 8 marzo 2001, causa C-405/98, Gourmet International Products (Racc. pag. I-1795, punto 26).

14 — V. sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 15); 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a. (Racc. pag. I-8453, punto 35); 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 39), e 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital (Racc. pag. I-607, punto 33).

15 — Sentenze 12 luglio 1973, causa 2/73, Geddo (Racc. pag. 865, punto 7), e 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby (Racc. pag. 3795).

16 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5).

lio, ma che il monopolio stesso si rifiuta di importare. In entrambi i casi, infatti, né direttamente né con l'ausilio di Systembolaget, i privati possono importare in Svezia detti prodotti. Rispetto ad essi, quindi, sussiste una vera e propria «proibizione d'importare».

69. Il medesimo divieto costituisce invece una misura d'effetto equivalente per la parte in cui obbliga i privati a chiedere al monopolio (e il monopolio accetta) di importare gli alcolici non presenti negli assortimenti offerti. Infatti, come ha riconosciuto il governo svedese, per questo suo servizio Systembolaget richiede — oltre ovviamente al pagamento del corrispettivo richiesto dal produttore degli alcolici ordinati ed al rimborso delle spese di trasporto sostenute — un'ulteriore somma a titolo di equo compenso per l'attività prestata. In tal caso, quindi, l'importazione degli alcolici provenienti da altri Stati membri, ancorché possibile, resta esposta a costi supplementari (il c.d. equo compenso) rispetto a quelli che i privati dovrebbero sopportare in caso di importazione diretta.

70. Venendo poi alle eventuali giustificazioni del divieto di importazioni private ed alla sua proporzionalità, segnalo che secondo il governo svedese, sostenuto sul punto da quello norvegese, detto divieto persegue l'obiettivo di tutelare la salute pubblica delle persone contro i danni provocati dall'alcol, in particolare dei minori di vent'anni; questi infatti, nelle intenzioni del legislatore svedese, non dovrebbero avere accesso all'acquisto di bevande alcoliche.

71. Per questo motivo, prosegue quel governo, il sistema è organizzato in modo che l'acquisto di bevande alcoliche passi attraverso il sistema di vendita del monopolio, il quale nei suoi negozi e punti vendita procede sistematicamente al controllo dell'età degli acquirenti, respingendo le richieste dei minori di vent'anni. Non solo, ma in tali negozi e punti vendita si procede altresì a verifiche periodiche per accertare — tramite la simulazione di richieste di alcolici da parte di persone apparentemente minori — che gli addetti alla vendita svolgano effettivamente i prescritti controlli.

72. Di tutt'altro avviso sono invece l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione. Entrambe ritengono infatti che il divieto in questione non possa essere giustificato dall'obiettivo di tutelare la salute pubblica e che comunque esso sia sproporzionato rispetto a tale obiettivo.

73. Secondo la Commissione, ciò sarebbe anzitutto dimostrato da diverse incongruenze rilevabili nella politica svedese di tutela della salute pubblica. In particolare:

— a differenza dell'alcol, l'importazione ed il commercio dei prodotti derivati dal tabacco non sono sottoposti in Svezia ad alcun divieto;

— in occasione del rientro da un viaggio, le persone con più di vent'anni possono introdurre in Svezia quantitativi considerevoli di alcolici;

— queste stesse persone, se non si trovano in un manifesto stato d'ebbrezza, possono acquistare dal monopolio quantitativi illimitati di bevande alcoliche;

— di tali bevande il monopolio stesso avrebbe favorito il consumo tramite il prolungamento dell'orario di apertura dei propri negozi.

74. In altri termini, la Commissione vuol far valere che uno Stato membro che riduce il livello di tutela della salute dei propri cittadini, consentendo loro di consumare liberamente alcuni prodotti nocivi per la salute umana (i derivati dal tabacco) e rendendo il consumo di altri (gli alcolici) facilmente accessibile e quantitativamente illimitato, non potrebbe invocare poi proprio la tutela della salute per giustificare singole disposizioni, come il divieto in questione, che vanno nel senso contrario.

75. In ogni caso, continua la Commissione, anche se lo si volesse considerare di per sé, detto divieto sarebbe ugualmente illegittimo, in quanto sproporzionato rispetto all'obiettivo dichiarato dal governo svedese. Secondo l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione, infatti, per evitare che i minori di vent'anni acquistino alcolici non sarebbe necessario vietare tutte le importazioni, ma basterebbe incaricare le autorità doganali, i servizi postali e i vettori indipendenti di controllare l'età dei destinatari dei prodotti ordinati al di fuori della Svezia.

76. Da parte mia, non ho difficoltà ad ammettere che effettivamente alcune scelte del legislatore svedese possono apparire discutibili. In particolare, non c'è dubbio che consentire *a chi ha più di vent'anni* di acquistare, sia pure nei soli negozi e punti vendita di Systembolaget, quantità illimitate di alcol può rendere meno incisiva l'azione dello Stato per la tutela della salute pubblica.

77. Mi sembra tuttavia che queste scelte attengano in qualche modo alla libertà degli Stati membri di «decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto» [17], e che sotto questo profilo esse rientrino quindi tra le opzioni riservate agli Stati membri per il perseguimento di simili finalità. Quel che invece, a mio avviso, sfugge alla libertà degli Stati

17 — Sentenze Aragonesa, cit., punto 16, e 13 luglio 2004, causa C-262/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6569, punto 24).

membri e ricade perciò sotto il controllo della Corte è l'idoneità e la necessarietà di quelle scelte in rapporto al conseguimento degli scopi dichiarati, dato che solo tali condizioni possono giustificare le restrizioni che le scelte medesime comportano [18].

78. Quel che occorre verificare, dunque, non è quali misure fossero in astratto possibili e più efficaci, ma se le concrete misure adottate dalla Svezia siano idonee a conseguire il livello di tutela della sanità pubblica perseguito da quello Stato e non vadano oltre quanto necessario per farlo.

79. Ora, a me sembra che, se si segue questa impostazione, il divieto di importazioni e il connesso sistema di vendita di Systembolaget debbano essere considerati proporzionati all'obiettivo di tutela della salute dei *minori di vent'anni* perseguito dalla legge svedese sull'alcol.

80. Come si è visto anche sopra (v. paragrafi 44 e 54), infatti, tale divieto comporta che chi intenda acquistare alcolici da altri Stati membri debba farlo attraverso il canale esclusivo di vendita al dettaglio predisposto in quello Stato, vale a dire nei negozi e punti vendita di Systembolaget. Occorre cioè passare attraverso una rete di vendita nella quale vengono effettuati controlli sistematici sull'età degli acquirenti e soprattutto verifiche periodiche dirette ad accertare che tali controlli vengano sempre operati. Il che permette appunto di conseguire efficacemente l'obiettivo legittimo perseguito dal legislatore svedese di escludere i minori di vent'anni dall'acquisto di alcolici.

81. Diversamente quindi da quanto sostengono l'Autorità di sorveglianza AELE e la Commissione, non credo che, in assenza del discusso divieto, *questo stesso obiettivo* possa essere perseguito con la *medesima efficacia* incaricando le autorità doganali, i servizi postali e i vettori indipendenti di controllare l'età dei destinatari dei prodotti alcolici ordinati al di fuori della Svezia.

82. In effetti, se, nell'ambito di un'unica e limitata rete di vendita, è possibile verificare che gli addetti effettuino sempre il controllo dell'età degli acquirenti, altrettanto non si può evidentemente fare quando gli operatori che consegnano gli alcolici provenienti da altri Stati membri sono molteplici e di numero assai elevato. In altri termini, in assenza di quel divieto non si potrebbe verificare — come invece oggi accade in

18 — V. sentenze 13 luglio 2004, Commissione/Francia, cit., punti 24 ss., e C-429/02, Bacardi France (Racc. pag. I-6613, punti 33 ss.), e le mie conclusioni dell'11 marzo 2004 (paragrafi 78-80).

Svezia — che *tutti* i vettori o gli altri operatori incaricati da privati dell'importazione non consegnino bevande alcoliche ai minori di vent'anni.

83. Ciò detto, devo però aggiungere che alla logica cui si ispirano le valutazioni che ho appena formulato sfugge la restrizione che all'importazione delle merci di altri Stati membri deriva dalla contestuale previsione, nella legge svedese, del divieto di importazione di alcolici da parte dei privati e del potere discrezionale di Systembolaget di opporsi «per gravi motivi» alle richieste da essi formulate.

84. Come si è visto anche sopra (v. paragrafi 57-58), infatti, in caso di opposizione alla richiesta dei privati il divieto di importazione non rappresenta più un modo per incanalare la domanda di alcolici nel sistema controllato di Systembolaget, ma diviene per tutti (minori e non) una barriera insormontabile all'acquisto di bevande alcoliche di altri Stati membri. Per tale restrizione quindi, come ha del resto ammesso anche il governo svedese (v. supra paragrafo 59), non vale la giustificazione sopra considerata di escludere i minori di vent'anni dall'acquisto di alcol.

85. Ne consegue, a mio avviso, che, nella misura ora indicata, la restrizione all'importazione di cui è causa deve essere considerata contraria agli artt. 28 CE e 30 CE.

IV — Conclusioni

86. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di rispondere allo Högsta domstolen che:

«1) Un divieto di importazione di bevande alcoliche da parte dei privati, quale quello previsto dalla alkohollag 16 dicembre 1994, n. 1738 (legge svedese

sull'alcol), deve essere considerato, nello specifico sistema definito da tale legge, come una norma relativa al funzionamento di un monopolio di vendita al dettaglio di tali prodotti; come tale, esso deve essere esaminato alla luce dell'art. 31 CE.

2) In presenza di un monopolio di vendita al dettaglio di bevande alcoliche, quale quello previsto dalla predetta legge, che ha un potere discrezionale di rifiutare gli ordinativi dei privati se per dar loro seguito occorre importare i relativi prodotti da altri Stati membri, l'imposizione da parte della medesima legge del divieto per i privati di importare essi stessi tali prodotti è contraria all'art. 31 CE».