CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 27 ottobre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'art. 30 del Trattato CEE è una norma di liberalizzazione degli scambi intracomunitari ovvero una norma destinata più in generale a promuovere il libero esercizio dell'attività commerciale nei singoli Stati membri?

L'occasione per definire una chiara posizione di principio sulla portata di una delle norme fondamentali del Trattato è offerta dalla presente procedura, che, in particolare, pone il problema della compatibilità con gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE della disposizione di un codice deontologico che vieta ai farmacisti di fare la pubblicità, al di fuori delle farmacie, per prodotti non medicinali venduti (anche o esclusivamente) in farmacia.

2. L'art. 10, punto 15, del codice deontologico (Berufsordnung) [1], emanato — conformemente alla legge sugli ordini professionali — dal Landesapothekerkammer Baden-Württemberg (ordine professionale dei farmacisti del Land Baden-Württemberg), sancisce infatti un divieto di «pubblicità eccessiva» per tutti i prodotti non medicinali che, ai sensi dell'art. 25 della Apothekenbetriebsordnung del 9 febbraio 1987 [2] (regolamento relativo alla gestione delle farmacie), possono essere venduti anche in farmacia [3], purché non ne pregiudichino il buon funzionamento (art. 2, n. 4, dell'Apothekenbetriebsordnung). Nella sostanza, la disposizione controversa finisce col vietare ogni forma di pubblicità al di fuori delle farmacie.

Va poi precisato che la Landesapothekerkammer Baden-Württemberg, che ha in particolare il compito di vigilare sull'osservanza da parte dei suoi iscritti dei loro obblighi professionali, è un ente di diritto pubblico, avente personalità giuridica e soggetto al controllo statale. È appena il caso di aggiungere, infine, che tutti i farmacisti che esercitano nel suddetto Land sono tenuti ad iscriversi all'ordine professionale e sono dunque sottoposti al divieto in questione.

3. Poche righe sono sufficienti a spiegare i fatti che hanno originato il presente procedimento. La signora Ruth Hünermund e gli altri dodici ricorrenti nella causa principale, tutti proprietari nel Land Baden-Württemberg di farmacie in cui sono venduti prodotti parafarmaceutici, hanno fatto ed intendono continuare a fare pubblicità per i prodotti in questione. Essi hanno pertanto intentato un'azione giudiziaria dinanzi al Verwaltungsgerichtshof del Baden-Württemberg, sostenendo l'incompatibilità con il diritto comunitario, in particolare con

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Berufsordnung del 22 novembre 1955, così come modificata il 9 aprile 1986.

2 — Bundesgesetzblatt I, pag. 547.

3 — Si tratta, in particolare, di alimenti ed oggetti per la cura dei lattanti e dei malati, di alimenti dietetici, di prodotti d'igiene e cosmetici, di prodotti erbicidi e fitosanitari e di prodotti destinati all'alimentazione degli animali.

gli artt. 30 e 36 del Trattato, dell'art. 10, punto 15, del codice deontologico in questione.

Come risulta dall'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale, basandosi sulla giurisprudenza comunitaria in materia, è dell'avviso che la disposizione controversa debba essere considerata in via di principio una misura di effetto equivalente vietata dall'art. 30. Egli ha tuttavia ritenuto opportuno il rinvio pregiudiziale a questa Corte, allo scopo di stabilire se detta misura sia giustificata alla luce del combinato disposto degli artt. 30 e 36 del Trattato.

4. Prima di affrontare il merito di tale quesito, è necessario soffermarsi brevemente su alcune questioni di carattere preliminare sollevate dalla Landesapothekerkammer.

Quest'ultima sostiene infatti l'irricevibilità del quesito pregiudiziale sottoposto, adducendo che la Corte non è competente a decidere sulla validità di una disposizione nazionale alla luce del diritto comunitario. In ogni caso, poi, essa considera che un tale quesito riguarderebbe un problema ipotetico e si risolverebbe pertanto in una mera richiesta di consultazione: e ciò perché, lungi dal dimostrare la necessità del rinvio, il giudice nazionale si sarebbe limitato a rilevare come non fosse escluso che le restrizioni di pubblicità potessero essere considerate dalla Corte ingiustificate dal punto di vista della libera circolazione delle merci.

Relativamente al primo punto sollevato, basti qui ricordare come, in base ad una costante giurisprudenza, sebbene la Corte non possa pronunciarsi, nell'ambito dell'art. 177, sulla validità di disposizioni di diritto interno, essa è tuttavia «competente a fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione relativi al diritto comunitario che potranno permettergli di risolvere il problema giuridico ad esso sottoposto» [4]. Quanto al secondo punto, mi limito ad osservare come dall'ordinanza di rinvio emerga con sufficiente chiarezza che l'interpretazione degli artt. 30 e 36 è necessaria al giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente: per decidere, cioè, se i farmacisti possano continuare o no a fare pubblicità per i prodotti in questione.

5. La convenuta nella causa principale fa altresì valere che nella fattispecie neppure esisterebbero i presupposti per l'applicazione dell'art. 30, in quanto la regola deontologica in questione non potrebbe essere qualificata come misura statale ai sensi dell'art. 30. Una tale conclusione non sarebbe inficiata, sempre ad avviso della convenuta, dal fatto che la Corte ha riconosciuto, nella sentenza Royal Pharmaceutical Society of Great Britain [5], la natura di misura statale ad una norma adottata da un'organizzazione professionale, in quanto la Royal Pharmaceutical aveva il potere di comminare sanzioni disciplinari, ivi compresa la radiazione dall'albo professionale, mentre nel sistema tedesco tale sanzione può essere disposta solo dalle competenti autorità del Land.

Al riguardo, rilevo anzitutto che nella specie non vi è alcuna differenza sostanziale col caso appena richiamato, atteso che le violazioni alle norme del codice deontologico commesse dagli iscritti all'ordine sono di competenza di organi di disciplina appartenenti all'ordine stesso ed abilitati appunto a

4 — V., ad esempio, sentenza 18 maggio 1977, causa 111/76, Van den Hazel (Racc. pag. 901, punto 4 della motivazione).

5 — Sentenza 18 maggio 1989, cause riunite 266/87 e 267/87 (Racc. pag. 1295, punto 14 della motivazione).

comminare sanzioni disciplinari. In ogni caso, poi, ciò che qui rileva è che la misura controversa fa sì parte delle norme deontologiche adottate da un'organizzazione professionale, ma in forza di una delega dello Stato e sotto la vigilanza di quest'ultimo. Non può pertanto essere disconosciuto il carattere di misura statale della norma, tanto più ove si consideri che, a differenza della Royal Pharmaceutical, la Landesapothekerkammer è un ente di diritto pubblico.

6. E veniamo all'oggetto del quesito sottoposto alla Corte, quesito che, così come formulato, verte unicamente sul se la misura contestata sia giustificata in base all'art. 36 o ad esigenze imperative: il giudice nazionale, infatti, non ha dubbi quanto al fatto che si tratti di una misura in principio incompatibile con l'art. 30 [6]. È pacifico, viceversa, che si debba anzitutto e comunque verificare se la normativa in discussione esaurisca l'ipotesi di misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative in quanto idonea, secondo la ben nota formula Dassonville, «ad ostacolare, direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, gli scambi intracomunitari» [7].

7. La misura controversa, indistintamente applicabile e assolutamente neutrale rispetto ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, vieta ad una determinata categoria di operatori, i farmacisti, di fare pubblicità ad una determinata categoria di prodotti, non medicinali, che possono essere venduti anche in farmacia. La pubblicità degli stessi prodotti è invece assolutamente libera per gli altri operatori interessati: produttori, importatori, venditori al dettaglio diversi dai farmacisti.

In tali condizioni, potrebbe ragionevolmente ritenersi che l'abolizione della misura controversa porti (eventualmente ed unicamente) ad un'alterazione del rapporto tra il volume delle vendite delle farmacie (da un lato) e quello degli altri esercizi commerciali (dall'altro), cioè ad una diversa ripartizione del fatturato tra i diversi circuiti di vendita [8]. Non può tuttavia essere escluso a priori che il divieto di determinate iniziative pubblicitarie, quale imposto ai farmacisti, comporti un peggioramento delle possibilità di smercio dei prodotti in questione e, sia pure per questa sola via, anche dei prodotti importati.

In altri termini, una siffatta misura ben può avere una qualche incidenza sulle importazioni, ma per il solo fatto che, a causa delle limitazioni alla pubblicità che essa impone, influenza negativamente la domanda dei prodotti che rientrano nella sua sfera di applicazione e dunque comporta (eventualmente)

6 — V. pagg. 5 e 6 dell'ordinanza di rinvio.

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

8 — Rispetto ad un tale profilo, è interessante notare come il giudice nazionale abbia ritenuto che «non occorra considerare se la normativa da verificare produca effetti sotto forma di riduzione del volume d'importazione dei prodotti interessati o solo sotto forma di alterazione del giro d'affari tra farmacie da un lato e altri offerenti dall'altro», in quanto, «oltre alla negativa ripercussione sulle importazioni sotto forma di un calo globale del volume delle importazioni deve essere impedito che, quale conseguenza della restrizione della libertà commerciale di determinati operatori del mercato, si produca un'alterazione dei flussi commerciali o una canalizzazione delle importazioni» (pag. 6 dell'ordinanza di rinvio).

una riduzione del volume delle vendite e, per tale via, finalmente anche delle importazioni [9].

8. È sufficiente questo effetto riduttivo degli scambi — remoto, indiretto ed eventuale, comunque solo presunto — perché la misura rientri nella previsione dell'art. 30?

Il problema, come si vede, non è nuovo ed è, soprattutto negli ultimi anni, al centro di un dibattito aperto e vivacissimo [10]. Siamo infatti di fronte alla ormai frequente ipotesi di una riduzione potenziale delle importazioni, non dovuta né ad un diverso regime fra prodotti importati e prodotti nazionali, né ad una eventuale diversità di legislazione sui requisiti di composizione e di presentazione del prodotto (fattispecie "Cassis de Dijon"). Nell'ipotesi che ci occupa, infatti, gli eventuali effetti restrittivi sulle importazioni discendono dalla stessa esistenza della normativa di cui trattasi, mentre non ha alcun rilievo, almeno in via di principio, un'eventuale divergenza della legislazione del Paese d'origine del prodotto: la riduzione delle vendite, se c'è, vi sarebbe anche in presenza di una perfetta uguaglianza delle legislazioni a confronto.

9. In definitiva, il problema è se misure che disciplinano le modalità di commercializzazione (chi, dove, quando, come [11]) e che, per il solo fatto di incidere sull'offerta (ad esempio mediante una canalizzazione delle vendite) o sulla domanda (attraverso limitazioni delle possibilità di pubblicità) dei prodotti di cui trattasi, ivi compresi quelli importati, possono determinare una contrazione delle vendite, rientrino comunque nella sfera di applicazione dell'art. 30. E ciò indipendentemente dall'effettiva esistenza di una riduzione delle importazioni, ovvero, a contrario, se ed in che misura l'eliminazione della misura contestata possa avere un effetto positivo sulle vendite e dunque sulle importazioni.

Al fine di dare una risposta al giudice nazionale, occorre pertanto e preliminarmente chiedersi se, rispetto alla nozione di misura di effetto equivalente, sia sufficiente, almeno in via di principio, che non si possano escludere taluni effetti delle misure sulle importazioni, per quanto minimi ed indiretti; o se invece occorra che il nesso di causalità tra le misure e le importazioni debba essere tale da far ritenere sufficientemente probabili e caratterizzati gli eventuali effetti restrittivi sugli scambi: se cioè la misura di cui trattasi

9 — Le stesse osservazioni valgono invero per tutte le limitazioni indistintamente applicabili apportate alle possibilità di pubblicità per determinati prodotti. Limitazioni del genere, infatti, ad eccezione dell'ipotesi in cui siano tali da sfavorire i prodotti importati, risolvendosi dunque in una discriminazione di fatto (v., in tal senso, sentenza 10 luglio 1980, causa 152/78, Commissione/Francia, Racc. pag. 2299), incidono esattamente allo stesso modo sulle possibilità di smercio dei prodotti di cui trattasi: siano essi nazionali o importati.

10 — Oltre a Marenco, «Pour une interprétation traditionnelle de mesure d'effet equivalant à une restriction quantitative», in *CDE*, 1984, pag. 291 e ss., e White, «In search of limits to article 30 of the EEC treaty», in *CMLRev*, 1989, pag. 234 e ss., v., tra i contributi più recenti e più significativi rispetto al problema che ci occupa, Gormely, in *CMLRev*, 1990, pag. 141 e ss.; Mortelmans, «Article 30 of the EEC treaty and legislation relating to market circumstances: time to consider a new definition?», in *CMLRev*, 1991, pag. 115 e ss.; Steiner, «Drawing the line: Uses and abuses of article 30 EEC», in *CMLRev*, 1992, pag. 749 e ss.; Chalmers, «Free movement of goods within the European Community: an unhealthy addiction to scotch whisky», in *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, pag. 269 e ss.

11 — Invero, una misura concernente la pubblicità dei prodotti può a giusto titolo farsi rientrare tra le misure concernenti il "come". È evidente infatti che la pubblicità, in quanto incitamento al consumo, costituisce il metodo più efficace di promozione delle vendite e che, proprio per questo motivo, può influenzare in modo sensibile la domanda e dunque le vendite.

sia tale da «ostacolare», sia pure potenzialmente, gli scambi intracomunitari.

10. Posto in questi termini il problema, è chiaro che sarà da escludere che la misura di cui si discute nella specie possa costituire un *ostacolo agli scambi tra Stati membri*, laddove si intenda per ostacolo un impedimento, *una difficoltà di accesso al mercato tale da incidere in particolare sulle importazioni*: allorquando cioè si tratti di una misura che in qualche modo — quantomeno perché dissuasiva — costituisca una "barriera" alla libera circolazione delle merci.

È evidente invece che laddove il criterio Dassonville sia interpretato nel senso che è in contrasto con il diritto comunitario, a meno che non trovi giustificazione in esigenze imperative o in forza dell'art. 36, ogni provvedimento nazionale la cui eliminazione potrebbe determinare un aumento delle vendite e per ciò solo delle importazioni, anche la misura che ci occupa rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 30.

11. La risposta ad un tale quesito richiede, all'evidenza, una riflessione più generale intorno alla delimitazione del campo di applicazione dell'art. 30 rispetto a normative quali quella che ci occupa, in particolare quanto ai criteri che consentono di qualificare un determinato provvedimento nazionale come misura di effetto equivalente. In altre parole, ed anche a costo di ritornare su precedenti posizioni già espresse in argomento, ritengo che una riflessione si imponga quanto al se l'art. 30, e con esso il criterio Dassonville, possano essere letti in modo tale da comprendere nella nozione di misura di effetto equivalente anche quelle misure:

— che sono indistintamente applicabili;

— che hanno ad oggetto non i *prodotti* (composizione, etichettatura, forma, imballaggio, denominazione ecc.) bensì l'*attività commerciale* (chi, come, dove, quando può vendere i prodotti);

— che possono al più risolversi in una riduzione presunta ed eventuale delle importazioni, quale *conseguenza solo ed esclusivamente di un'altrettanto eventuale riduzione delle vendite*;

— rispetto alle quali, a ben vedere, l'asserita riduzione *non dipende da una disparità delle legislazioni nazionali*, bensì soltanto dalla circostanza che le autorità nazionali (di uno, di alcuni o di tutti i Paesi CEE) abbiano adottato una disciplina del commercio meno *liberale* di quella auspicata dagli operatori interessati.

Una tale riflessione non può che avere come punto di partenza un quadro della giurisprudenza in argomento, giurisprudenza che certo non è — perché tacerlo? — di facile lettura sistematica e che, come già rilevavo nelle conclusioni relative alla causa Laboratoire de prothèses oculaires [12], in cui peraltro non riuscivo a nascondere un certo disagio nei confronti di un'applicazione meccanica della formula Dassonville a normative del tipo di quella che ci occupa, può essere ricondotta a tre modelli di soluzione, pur

12 — Sentenza 25 maggio 1993, causa C-271/92 (Racc. pag. I-2899).

con qualche difficoltà dovuta alla frammentarietà cui si è appena accennato.

Il quadro giurisprudenziale

12. In un primo gruppo vanno ricomprese quelle pronunce in cui la Corte ha considerato che le normative in questione fossero prive di qualsiasi legame con le importazioni e comunque non idonee ad ostacolare il commercio tra Stati membri [13]. A tale risultato la Corte è pervenuta ponendo l'accento sul fatto che i provvedimenti in questione non erano preordinati alla disciplina degli scambi, non concernevano altre forme di smercio dello stesso prodotto o, in ogni caso, lasciavano la possibilità di vendita attraverso circuiti alternativi.

In Oebel, ad esempio, in cui era in discussione una normativa che vietava la lavorazione e la distribuzione del pane in determinate ore, la Corte ha ritenuto che si trattasse di una normativa priva di nesso con le importazioni in quanto «gli scambi intracomunitari restano in effetti possibili in qualsiasi momento, con l'unica riserva che la consegna ai consumatori ed ai dettaglianti è limitata allo stesso modo per tutti i produttori, indipendentemente dal luogo in cui esercitano la loro attività» [14]. In Blesgen, poi, la Corte ha ritenuto che il divieto concernente la vendita per il consumo sul posto di taluni alcolici in determinati esercizi commerciali non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 30 nella misura in cui non toccava «le altre forme di smercio» [15] dello stesso prodotto.

Più o meno analoga è la motivazione delle sentenze in cui la Corte si è pronunciata sulle norme che vietano la vendita di articoli pornografici in esercizi non autorizzati. Essa ha infatti rilevato che tali norme «non hanno in realtà alcun rapporto con gli scambi intracomunitari poiché lo smercio dei prodotti considerati è possibile attraverso negozi muniti di licenza nonché altri circuiti» e che pertanto esse «non sono tali da ostacolare il commercio tra Stati membri» [16].

13. Nei casi appena ricordati la Corte ha dunque considerato ininfluente, ai fini dell'applicabilità dell'art. 30, un'eventuale riduzione delle importazioni dovuta ad una riduzione delle possibilità di smercio che coinvolgesse nella stessa misura sia i prodotti nazionali che i prodotti importati. Va da sé, infatti, che il divieto di consumare sul posto bevande con un alto tenore alcolico (Blesgen) o quello di vendita di articoli pornografici in esercizi non autorizzati (Quietlynn) sono certo tali da poter influenzare negativamente la domanda e dunque incidere, per tale via, sul volume delle importazioni, essendo (sotto tale profilo) del tutto irrilevante che il divieto in questione non concerna altre forme di smercio dello stesso prodotto oppure sia possibile in esercizi muniti di licenza.

13 — In tal senso, v. sentenze 14 luglio 1981, causa 155/80, Oebel (Racc. pag. 1993); 31 marzo 1982, causa 75/81, Blesgen (Racc. pag. 1211); 11 luglio 1990, causa C-23/89, Quietlynn (Racc. pag. I-3059); 7 maggio 1991, causa C-350/89, Sheptonhurst (Racc. pag. I-2387).

14 — Sentenza 14 luglio 1981, citata, punto 20 della motivazione.

15 — Sentenza 31 marzo 1982, citata, punto 9 della motivazione.

16 — Sentenza 11 luglio 1990, Quietlynn, citata, punto 11 della motivazione. Nello stesso senso sentenza 7 maggio 1991, Sheptonhurst, citata.

Un tale approccio, peraltro, non è limitato alle normative concernenti le modalità di smercio dei prodotti. A ben vedere, infatti, molti altri sono i casi in cui la Corte non ha applicato in modo meccanico la formula Dassonville, a cominciare dai regimi di prezzi controllati [17], nonché rispetto a provvedimenti di varia natura ma tutti accomunati dal fatto di non presentare alcun legame, se non indiretto e vago, con le importazioni e di incidere allo stesso modo sia sui prodotti nazionali che su quelli importati [18].

14. In un secondo gruppo vanno ricomprese quelle sentenze in cui la Corte ha riconosciuto l'applicabilità in via di principio del divieto ex art. 30 anche a misure del tipo qui in discussione, limitandosi tuttavia ad un esame della proporzionalità delle stesse alquanto "atipico".

Mi riferisco, in particolare, alle sentenze sul «*commercio la domenica*» [19], sentenze in cui la Corte ha affermato che normative che precludono il lavoro subordinato (o le attività commerciali) di domenica, pur non essendo preordinate alla disciplina degli scambi e sebbene «sia poco probabile che la chiusura domenicale (...) induca i consumatori a rinunciare definitivamente all'acquisto di prodotti reperibili durante gli altri giorni della settimana», possono «nondimeno comportare effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci» in quanto «possono ripercuotersi negativamente sul volume delle vendite e, di conseguenza, delle importazioni» [20].

Tali effetti restrittivi, sebbene eventuali e non provati, sono dunque ritenuti sufficienti perché le misure in questione rientrino nel campo di applicazione dell'art. 30 [21]. La Corte sembra così aver riconosciuto che a normative nazionali del tipo in questione si applica (in modo meccanico) il principio enunciato nella sentenza Dassonville, con la conseguenza che la loro compatibilità con

17 — Al riguardo, la Corte si limita infatti a verificare che i prezzi imposti non siano tali da rendere impossibile o più difficile la vendita dei prodotti importati, cioè che non siano tali da sfavorire le importazioni [v., tra le altre, sentenze 2 luglio 1987, causa 188/86, Lefèvre (Racc. pag. 2963), e 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747), relative a regimi di prezzi massimi; nonché sentenze 13 novembre 1986, cause riunite 80/85 e 159/85, Edah BV (Racc. pag. 3359), e 7 maggio 1991, causa C-287/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2233), relative a regimi di prezzi minimi]. È evidente invece che un'applicazione meccanica della formula Dassonville non farebbe escludere che un sistema di prezzi controllati, incidendo sulle condizioni dell'offerta e della domanda, sia tale da poter comportare una riduzione del volume delle vendite e dunque (anche) del volume delle importazioni.

18 — Significativo al riguardo è il caso Forest, in cui era in discussione una misura di contingentamento a livello di produzione della farina. La Corte ha infatti ritenuto che una tale misura non sembra avere «in realtà, alcun legame con l'importazione del grano né sembra essere di natura tale da ostacolare il commercio tra gli Stati membri». E ciò perché, anche se la limitazione delle quantità di grano ammesse alla macinazione può impedire ai mugnai di acquistare del grano, ogni mugnaio è libero di approvvigionarsi totalmente o parzialmente di grano importato (sentenza 25 novembre 1986, causa 148/85, Racc. pag. 3449, punto 19 della motivazione). V., inoltre, sentenze 7 marzo 1990, causa C-69/88, Krantz (Racc. pag. I-583, punto 11 della motivazione), e 13 ottobre 1993, causa C-93/92, CMC Motorradcenter, punto 12 della motivazione (non ancora pubblicata in Raccolta), in cui la Corte ha ritenuto che gli eventuali effetti restrittivi sulle importazioni delle misure nazionali in discussione, rispettivamente il potere di pignoramento dell'amministrazione fiscale su beni venduti con riserva di proprietà e l'obbligo precontrattuale di informare gli acquirenti di motociclette su alcuni aspetti relativi alla garanzia, fossero troppo aleatori e indiretti perché tali misure potessero essere considerate atte ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri.

19 — Sentenza 23 novembre 1989, causa C-145/88, Torfaen (Racc. pag. I-3851); sentenze 28 febbraio 1991, causa C-312/89, Conforama (Racc. pag. I-997), e causa C-332/89, Marchandise (Racc. pag. I-1027); nonché sentenza 16 dicembre 1992, causa C-169/91, Council of the City of Stoke-on-Trent (Racc. pag. I-6635).

20 — Sentenza Conforama, citata, punto 8 della motivazione.

21 — Al riguardo, non posso tuttavia fare a meno di rilevare come l'approccio esaminato ai punti 12 e 13 (misure di per sé estranee all'art. 30) non possa essere considerato superato da una tale evoluzione. Ed infatti la sentenza Quietlynn è successiva alla prima sentenza sul commercio la domenica e la sentenza Sheptonhurst successiva alle sentenze Conforama e Marchandise: i due approcci, dunque, cronologicamente si intrecciano, il che contribuisce ad aumentare la confusione.

l'art. 30 è subordinata a un duplice presupposto: a) che la normativa in questione persegua uno scopo legittimo dal punto di vista del diritto comunitario, e b) che essa non vada oltre quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito, il che si verificherebbe quando gli ostacoli che ne derivino per gli scambi non «eccedano il contesto degli effetti propri di una normativa commerciale».

15. La Corte, premessa la legittimità — alla luce del diritto comunitario — dell'intento di garantire una ripartizione degli orari di lavoro e di riposo rispondente alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali, si è pertanto limitata, nelle stesse sentenze, ad affermare che «gli effetti restrittivi sugli scambi che possono eventualmente derivare da una siffatta normativa non sembrano eccessivi, avuto riguardo allo scopo perseguito» [22], precisando inoltre, nella più recente sentenza in materia, che, allo scopo di verificare se gli (eventuali) effetti restrittivi di una siffatta normativa non vadano al di là di quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito, occorre esaminare se tali effetti «sono diretti, indiretti o meramente ipotetici e se non sfavoriscono la commercializzazione dei prodotti importati più di quella dei prodotti nazionali» [23].

Un tale approccio sembra dunque implicare un *controllo solo marginale* delle normative di cui trattasi, controllo avente ad oggetto la *ragionevolezza* della misura in questione, più precisamente la sua congruità rispetto agli (eventuali) effetti restrittivi. In altre parole, la Corte, in luogo di procedere ad un esame "classico" volto a verificare se la normativa di cui trattasi risponda ad esigenze imperative e se le misure prescelte siano proporzionate rispetto allo scopo perseguito, sembra ricercare l'esistenza di una causa giustificativa avendo riguardo agli *effetti* sugli scambi intracomunitari che eventualmente potrebbero risultare dalla normativa in esame. Ciò detto, non può certo sottacersi che un tale approccio, sebbene caratterizzato da una valutazione molto più blanda o comunque meno intensa di quella normalmente effettuata ai sensi degli artt. 30-36, contraddice l'approccio inaugurato con la sentenza Oebel.

16. In un terzo gruppo, infine, vanno ricomprese quelle pronunce in cui la Corte, considerato che le normative concernenti la vendita, pur non condizionando direttamente le importazioni, fossero comunque idonee ad ostacolare gli scambi intracomunitari, in quanto suscettibili di incidere sulle possibilità di distribuzione dei prodotti (anche) importati e di comportare, per tale via, una riduzione del volume delle importazioni, ha poi proceduto al classico esame volto a verificare, da un lato, se le misure in questione perseguissero finalità d'interesse generale riconosciute dall'ordinamento comunitario (a seconda dei casi, tutela dei consumatori, tutela della salute ecc.) e, dall'altro, se le

22 — Sentenze Conforama e Marchandise, citate, rispettivamente punti 12 e 13 della motivazione.

23 — Sentenza Council of the City of Stoke-on-Trent, citata, punto 15 della motivazione.

misure prescelte fossero proporzionate rispetto allo scopo (legittimo) perseguito [24].

La maggior parte delle misure rispetto alle quali è stato utilizzato un tale approccio concernono, come si vedrà non a caso, *metodi di vendita o di promozione delle vendite*. La Corte ha infatti ritenuto, rispetto ad una tale categoria di misure, che «il fatto che l'operatore interessato sia costretto ad adottare diversi sistemi di pubblicità o di promozione delle vendite a seconda degli Stati membri in cui svolge la sua attività, ovvero a rinunziare ad un sistema da lui ritenuto particolarmente efficace, può costituire un ostacolo alle importazioni, anche qualora detta normativa si applichi indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati» [25].

In altre parole, una normativa nazionale, che pure non sfavorisce direttamente e specificamente i prodotti importati, può costituire una misura di effetto equivalente qualora, vietando di praticare un determinato metodo di vendita legalmente praticato nello Stato membro di origine, è tale da rendere *più difficile e/o meno redditizio l'accesso al mercato per gli operatori* del settore: e ciò a maggior ragione, come la Corte stessa ha chiarito, quando l'operatore interessato realizzi la quasi totalità delle vendite attraverso il metodo di smercio in questione [26]. La possibile riduzione del volume delle importazioni risulta dunque strettamente collegata, in casi come Oosthoeck (vendita con omaggio), Buet (vendita porta a porta), Delattre (vendita per corrispondenza) e Boscher (vendita all'asta), agli ostacoli derivanti dalle normative in questione per un (unico) operatore del settore [27].

17. Allo stesso modo, talune normative limitative delle possibilità di *pubblicità per certi prodotti* sono state considerate rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 30; e ciò in quanto non può escludersi, come la Corte ha sottolineato, che il fatto di modificare la forma o il contenuto di una campagna pubblicitaria a seconda degli Stati membri in cui viene svolta l'attività può costituire un ostacolo per le importazioni, anche qualora le normative di cui trattasi si applichino indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati [28].

24 — In tal senso, v. sentenza 15 dicembre 1982, causa 286/81, Oosthoek (Racc. pag. 4575), che costituisce la prima applicazione dell'approccio in questione ad una normativa del tipo che ci occupa. V. inoltre: sentenze 16 maggio 1989, causa 382/87, Buet (Racc. pag. 1235); 21 marzo 1991, causa C-369/88, Delattre (Racc. pag. I-1487), e causa C-60/89, Monteil e Samanni (Racc. pag. I-1547); 30 aprile 1991, causa C-239/90, Boscher (Racc. pag. I-2023) e 25 maggio 1993, Laboratoire de prothèses oculaires, citata. Nella stessa logica la Corte ha ritenuto suscettibili di restringere il volume delle importazioni provvedimenti nazionali comportanti il divieto o la limitazione di talune forme di pubblicità. V., al riguardo, sentenze 15 dicembre 1982, Oosthoek, citata; 7 marzo 1990, causa C-362/88, GB-INNO (Racc. pag. I-667); 12 dicembre 1990, causa C-241/89, SARPP (Racc. pag. I-4695); 25 luglio 1991, cause C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad (Racc. pag. I-4151), e 18 maggio 1993, causa C-126/91, Yves Rocher (Racc. pag. I-2361).

25 — Sentenza Oosthoek, citata, punto 15 della motivazione.

26 — V. sentenze Buet, Delattre e Boscher, citate, rispettivamente punti 8, 50 e 14 della motivazione.

27 — Non è superfluo precisare che nei casi Delattre e Boscher, a differenza dei casi Oosthoek e Buet, i metodi di vendita in questione erano del tutto leciti. La relativa normativa si risolveva tuttavia in un ostacolo agli scambi, vuoi per il fatto di imporre al venditore la previa iscrizione nei registri commerciali del luogo della vendita all'asta (Boscher), vuoi per il fatto che il tipo di prodotti in questione, legalmente commercializzati in uno Stato membro come alimenti o cosmetici, erano qualificati nello Stato membro d'importazione come medicinali, con la conseguenza di essere riservati al monopolio di vendita dei farmacisti e dunque di non poter essere commercializzati per corrispondenza (Delattre). In quest'ultimo caso, a ben vedere, ci troviamo piuttosto nell'ipotesi «Cassis de Dijon», trattandosi appunto di una diversità di legislazione che influenza, in ultima analisi, la stessa presentazione del prodotto.

28 — V. punto 15 della sentenza Oosthoek; punto 29 della sentenza SARPP; punto 10 della sentenza Yves Rocher.

Ed è così che sono stati dichiarati contrari all'art. 30 il divieto di una certa forma di pubblicità, nella misura in cui tale divieto colpiva (anche) una catena di supermercati stabilita in un altro Stato membro (limitrofo) in cui, per contro, il tipo di pubblicità in questione era del tutto lecito [29]; il divieto di utilizzare, nel pubblicizzare un determinato prodotto, qualsiasi menzione atta a richiamare la parola zucchero, divieto che obbligava quindi l'operatore interessato, data la diversità di legislazioni al riguardo, a modificare il contenuto stesso della pubblicità in funzione dello Stato membro in cui il prodotto in questione era commercializzato (SARPP); e, infine, il divieto di pubblicità con indicazione del vecchio prezzo barrato con a fianco il nuovo prezzo in rosso, nella misura in cui si trattava di una forma di pubblicità del tutto legittima nello Stato membro di provenienza dei prodotti in questione (Yves Rocher).

18. In buona sostanza, dunque, la Corte ha sottoposto alla verifica di compatibilità ai sensi degli artt. 30 e 36 quelle misure concernenti la commercializzazione che, per il fatto stesso di imporre il divieto di praticare un determinato metodo di vendita o una determinata forma di pubblicità, sono (o possono essere) tali da rendere *più difficile l'accesso al mercato* per gli operatori interessati, costretti a *rinunciare ad un metodo da essi legalmente praticato nello Stato membro di origine.*

La Corte ha dunque pur sempre posto l'accento, in tali casi, sulla *diversità di legislazioni nazionali*, nella misura in cui una tale disparità costituisce un "ostacolo" per l'operatore interessato e dunque, in ultima analisi, per il prodotto che questi commercializza. La differenza di approccio con le normative esaminate ai paragrafi 12-15 sarebbe dunque dovuta, in ipotesi di questo tipo, al ruolo giocato dalla disparità di legislazioni nazionali, nella logica, per intenderci, della giurisprudenza Cassis de Dijon.

19. Allo stesso risultato (incompatibilità di principio, salvo verifica in base all'art. 36 o ad esigenze imperative), la Corte è tuttavia pervenuta anche relativamente a normative rispetto alle quali un'eventuale disparità di legislazioni non assume alcun rilievo: né per il prodotto in quanto tale, né per l'operatore che lo commercializza.

È questo il caso anzitutto di normative che riservano ad una singola categoria di operatori (farmacisti, ottici) la vendita di determinate categorie di prodotti (medicinali, lenti a contatto), rendendo impossibile lo smercio dei prodotti stessi al di fuori dei canali previsti dalla legge e dunque comportando una formale canalizzazione delle vendite [30]. È questo altresì il caso di un divieto di pubblicità, applicabile su una parte del territorio di uno Stato membro e in determinate circostanze, per bevande alcoliche di gradazione superiore a 23 gradi [31]: la sola incidenza sulle importazioni potrebbe infatti aversi come conseguenza di un più generale calo delle vendite, dovuto, a sua volta, all'incidenza del divieto in questione sulla domanda dei prodotti di cui trattasi.

29 — Sentenza GB-INNO, citata. In particolare, in tale sentenza la Corte ha sottolineato il fatto che la libertà dei consumatori sarebbe compromessa qualora l'accesso alla pubblicità nel paese di acquisto fosse loro rifiutato (punto 8 della motivazione).

30 — V. sentenza 21 marzo 1991, causa C-60/89, Monteil e Samanni (Racc. pag. I-1547) e la già citata sentenza Delattre (entrambe relative al monopolio dei farmacisti), nonché la più recente sentenza 25 maggio 1993, Laboratoire de prothèses oculaires, citata, concernente il monopolio degli ottici.

31 — Sentenza 25 luglio 1991, Aragonesa, citata.

Considerazioni d'insieme sulla giurisprudenza

20. Questo, dunque, è il quadro della giurisprudenza. A voler tirare le somme, può affermarsi che le risposte date dalla Corte ad uno stesso quesito, se cioè misure generali che *hanno ad oggetto le modalità di esercizio dell'attività commerciale* (chi vende cosa, quando si può vendere, dove e come si può vendere), ed il cui legame con le importazioni è dunque solo indiretto, rientrino nondimeno nella sfera di applicazione dell'art. 30, in quanto misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni, sono sostanzialmente tre:

a) non sono misure di effetto equivalente, in quanto non idonee ad ostacolare gli scambi intracomunitari;

b) non sono misure di effetto equivalente, nella misura in cui gli ostacoli che ne derivino per gli scambi non eccedano il contesto degli effetti propri di una normativa commerciale;

c) sono misure di effetto equivalente, a meno che non siano giustificate in base ad esigenze imperative o all'art. 36.

Può una tale diversità di soluzioni essere spiegata in base ai diversi effetti delle misure in questione sulle importazioni? A me sembra che in tutte le ipotesi considerate ricorrano gli stessi elementi qualificanti: gli effetti restrittivi sulle importazioni sono solo eventuali e comunque tali da riguardare esattamente allo stesso modo sia i prodotti nazionali che quelli importati, conseguenza (se pure vi è) solo ed esclusivamente di una riduzione del volume delle vendite e non anche di una diversità delle legislazioni a confronto.

21. Certo, potrebbe ritenersi che le differenti risposte siano misurate sulla diversa consistenza degli effetti (eventuali), quasi si fosse applicato un criterio *de minimis*; la circostanza è tuttavia smentita dalla stessa giurisprudenza della Corte, secondo cui «un provvedimento nazionale non è sottratto al divieto di cui all'art. 30 per il solo fatto che l'ostacolo frapposto all'importazione sia di poco conto e che esistono altre possibilità di smerciare i prodotti importati» [32]. Proprio di recente, peraltro, la Corte ha riaffermato che, ad eccezione delle normative che abbiano degli effetti puramente ipotetici sugli scambi intracomunitari, è pacifico che l'art. 30 non operi alcuna distinzione tra le misure che possono essere qualificate come misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa a seconda dell'intensità dei loro effetti sugli scambi all'interno delle Comunità [33].

Ad avviso della Corte, dunque, non rientrerebbero nel campo di applicazione dell'art. 30 unicamente quelle misure i cui effetti sulle importazioni sono meramente ipotetici; non è chiaro invece se tali effetti ipotetici dovrebbero risultare, già ad un esame *prima facie*, scarsamente significativi (qualora si realizzassero). Al riguardo, basti comunque osservare che l'applicabilità di una regola *de minimis* nel settore degli scambi di merci, sia pure entro tali limiti, mi sembra molto difficile, se non addirittura impossibile: a voler tacer

32 — V. sentenze 5 aprile 1984, cause riunite 177/82 e 178/82, Van de Haar (Racc. pag. 1797, punto 13 della motivazione), e 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 1759, punto 18 della motivazione).

33 — Sentenza 18 maggio 1993, Yves Rocher, citata, punto 21 della motivazione.

d'altro, infatti, la prova della consistenza di effetti ipotetici si rivela una *probatio diabolica*.

22. In ogni caso, poi, non mi sembra che il problema che ci occupa possa essere inquadrato e risolto sotto il profilo della consistenza e/o ipoteticità degli effetti, quanto piuttosto in relazione alla loro specificità, che, a ben vedere, può essere determinata unicamente da una disparità delle legislazioni a confronto.

In questa prospettiva, sono del parere che tra le misure in discorso un apprezzamento specifico possano meritare, *in presenza di determinate condizioni*, solo le misure sui metodi di vendita o di promozione delle vendite, in quanto possono essere effettivamente tali da incidere in modo più caratterizzato e specifico sulle importazioni. Se è vero infatti che il divieto di praticare un determinato metodo di vendita, come ad esempio la vendita porta a porta, non sfavorisce i prodotti importati né rende l'accesso al mercato più difficile per i prodotti in quanto tali [34], è altresì vero che un siffatto divieto può obbligare l'operatore interessato a *cambiare una strategia di vendita legalmente praticata nello Stato membro di origine* [35], sì da rendere per l'operatore *meno attraente l'accesso al mercato* dello Stato in cui detto divieto vige e, conseguentemente, costituire, sotto tale profilo, un *"ostacolo" alla circolazione intracomunitaria dei prodotti.*

In altre parole, normative di tale tipo, pur riguardando i prodotti indipendentemente dalla loro origine, possono essere idonee ad ostacolare gli scambi per il fatto di costringere gli operatori a modificare la "veste commerciale" (marketing) dei prodotti importati al fine di renderla conforme alle norme del Paese di destinazione. In tal caso, dunque, ciò che viene in rilievo è la *diversità delle legislazioni nazionali*, nella misura in cui vi è un'incidenza negativa sugli o sull'operatore interessato; quando ciò si verifica, sostanzialmente si rientra nello schema logico e giuridico del principio del mutuo riconoscimento (giurisprudenza "Cassis de Dijon"). Ed è appunto in tale ottica che si può leggere la giurisprudenza della Corte concernente i metodi di vendita e di promozione delle vendite [36].

23. Al di là di una siffatta ipotesi, che comunque dovrebbe essere oggetto di verifica caso per caso, devo confessare di non riuscire ad individuare alcun elemento che consenta di spiegare il diverso approccio utilizzato dalla Corte nei casi prima esaminati. Osservo infatti che sia il divieto di vendita di articoli pornografici in esercizi non autorizzati che quello di vendere i medicinali al di fuori della farmacia si risolvono in una canalizzazione delle vendite. Ed ancora, sia la misura controversa in Oebel che quelle contestate nei casi concernenti il commercio la domenica implicano l'impossibilità di vendere in determinate ore (o giorni).

34 — Sotto tale profilo, è chiaro infatti che normative di tale tipo hanno, al più, l'effetto di canalizzare le vendite nella misura in cui un prodotto X potrà essere venduto solo in esercizi commerciali e non mediante altre tecniche.

35 — Invero la giurisprudenza della Corte non chiarisce espressamente se trattasi dello Stato membro di origine del prodotto o dell'operatore interessato. È altresì chiaro che i termini del problema cambiano in relazione all'una o all'altra ipotesi.

36 — V. paragrafi 16-18.

Certo, è ben vero che il filone che va dalla sentenza Oebel alla sentenza Sheptonhurst e quello relativo al commercio la domenica non sono poi così distanti: e non solo in relazione al risultato cui pervengono. La risposta della Corte, infatti, implica in entrambi i casi un controllo solo marginale, un esame *prima facie* incentrato sulla ragionevolezza della misura di cui trattasi: e ciò tenendo conto in particolare del tipo di legame con le importazioni (solo indiretto e vago) e degli eventuali effetti restrittivi sulle stesse. Resta, tuttavia, al di là della diversità delle formule utilizzate e del risultato sostanziale cui si è pervenuti, che in un caso si è considerato che le misure in questione di per sé non costituissero misure di effetto equivalente e nell'altro, invece, che rientrassero in via di principio nell'art. 30.

24. Ancor meno comprensibile è poi la differenza di approccio tra casi quali il commercio la domenica, da un lato, e quelli relativi al monopolio dei farmacisti e degli ottici nonché al divieto di pubblicità esaminato in Aragonesa, dall'altro. Partendo infatti da una stessa identica premessa (misure suscettibili di ridurre il volume delle vendite e per questa via delle importazioni, in situazioni in cui nessun rilievo assume un'eventuale disparità di legislazioni), la Corte è pervenuta a risultati sostanzialmente diversi: nel primo caso, come si è visto, esame focalizzato sulla ragionevolezza della misura in questione avuto riguardo agli effetti che potrebbe avere sulle importazioni; nel secondo, verifica "classica" ai sensi dell'art. 36.

Tanto vale, allora, sgombrare il campo da ogni esercizio dialettico e fare uscire dalla previsione dell'art. 30 le normative nazionali che non hanno alcunché da spartire con gli scambi, tanto meno con l'integrazione dei mercati.

Sui limiti della nozione di misura di effetto equivalente

25. La disarmonia e le contraddizioni rilevate acuiscono il bisogno di chiarezza attraverso l'indicazione di criteri quanto più possibile precisi ed univoci e, ancor prima, di una consapevole ed espressa scelta di fondo quanto alla necessità (o opportunità?) di sindacare il tipo di misure qui in discussione sotto il profilo dell'art. 30. E ciò, peraltro, al fine di non generare confusione negli operatori interessati, i quali, nella situazione attuale, sono incoraggiati a contestare, invocando l'art. 30, i provvedimenti più disparati (beninteso, che restringono la loro libertà commerciale), per il solo fatto che non possa a priori esserne esclusa una qualche incidenza sulle importazioni.

Quanto a me, sono del parere che il criterio enunciato nella sentenza Dassonville non possa essere interpretato nel senso che una riduzione potenziale delle importazioni, determinata solo ed esclusivamente da una più generale (ed eventuale) contrazione delle vendite, possa costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione.

Ritengo infatti che misure che hanno ad oggetto le modalità di esercizio dell'attività commerciale siano in via di principio da considerare al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 30, in quanto non preordinate alla disciplina degli scambi, senza alcun collegamento con la disparità o l'eguaglianza delle legislazioni nazionali a confronto e

nella misura in cui neppure siano tali da rendere per gli operatori interessati meno redditizio l'accesso al mercato e dunque, indirettamente, più difficile l'accesso per i prodotti di cui trattasi. Una tale soluzione, fondata sul principio del mutuo riconoscimento, rispecchia dunque la logica alla base dell'approccio "Cassis de Dijon" e non ne rimette affatto in discussione l'ispirazione realmente integrazionista.

26. Certo, una tale lettura costituisce, almeno in parte, un ripensamento rispetto a posizioni da me già espresse sullo stesso argomento (conclusioni Buet, Delattre, Monteil e Samanni, SARPP, Boscher e Laboratoire de prothèses oculaires).

Allo stesso ripensamento invito oggi la Corte: ripensamento chiaro ed esplicito, in modo che sia utile.

E non mi nascondo che l'interpretazione che oggi suggerisco comporta che talune sentenze non certo di poco conto risultino "overruled" [37]; ma lungi dal costituire un passo indietro rispetto alla ragionevole evoluzione successiva alla sentenza "Cassis de Dijon", tale ripensamento riporterebbe l'art. 30, così come interpretato nella sentenza Dassonville, alla sua funzione naturale e ne eviterebbe un uso, a mio parere, del tutto improprio.

27. Diversamente, infatti, l'art. 30 verrebbe ad essere invocato ed utilizzato non per gli scopi che gli sono propri ma per consentire a taluni operatori di sottrarsi all'applicazione di *norme nazionali* che, per il fatto di disciplinare una determinata attività, ne *restringono la libertà commerciale*: e ciò, vuoi imponendo degli orari di apertura ai loro esercizi, vuoi imponendo una previa autorizzazione per l'esercizio di una determinata attività (perché no, persino una semplice licenza di commercio), vuoi ancora imponendo dei requisiti professionali (a volte anche logistici) alla persona che intende vendere un certo tipo di merci.

Sotto questo profilo, peraltro, non posso fare a meno di rilevare come una siffatta utilizzazione dell'art. 30 finirebbe con lo svuotare di contenuto o comunque svilire le norme del Trattato relative alla circolazione dei servizi ed allo stabilimento. Mi spiego: il commerciante che vuole vendere anche di domenica o anche il farmacista che sta chiedendo di farsi pubblicità in relazione alla vendita di prodotti parafarmaceutici stanno invocando né più né meno il *diritto al libero esercizio della propria attività commerciale*: e dunque solo al fine di sottrarsi a determinati vincoli essi ne sostenengono l'incompatibilità con le norme sulla circolazione delle merci. A ben vedere, tuttavia, si tratta di vincoli inerenti piuttosto ai servizi ed allo stabilimento, norme cioè che tali operatori non potrebbero invocare, per il semplice fatto di trovarsi in una situazione puramente interna.

Indicativo al riguardo è il caso Gauchard [38], in cui era in discussione una normativa che subordina ad autorizzazione preventiva l'apertura o l'ampliamento di unità commerciali superiori a una determinata dimensione.

37 — Mi riferisco, oltre alle sentenze sul commercio la domenica, alle sentenze Delattre e Monteil e Samanni per l'aspetto monopolio di vendita dei medicinali; alla sentenza LPO sul monopolio degli ottici; alla sentenza Aragonesa. Per quanto riguarda invece il gruppo di sentenze concernenti i metodi di promozione delle vendite rinvio a quanto detto alla nota 35.

38 — Sentenza 8 dicembre 1987, causa 20/87 (Racc. pag. 4879). Nello stesso senso, v. sentenza 20 aprile 1988, causa 204/87, Bekaert (Racc. pag. 2029).

La Corte, giustamente, non si è neppure pronunciata su un eventuale contrasto di tale normativa con l'art. 30 (e ciò nonostante che nelle conclusioni dell'avvocato generale un tale aspetto fosse ampiamente trattato), ritenendo invece che la normativa in questione andasse esaminata sotto il profilo delle norme sullo stabilimento e concludendo nel senso dell'inapplicabilità di tali norme, per il fatto che si trattava di una situazione puramente interna.

28. In definitiva, sono convinto che il criterio Dassonville non possa e non debba essere letto in modo tale da comprendere nella nozione di misura di effetto equivalente anche quelle normative nazionali che, per il fatto di incidere sull'offerta e/o influenzare la domanda e dunque, ma solo per questo, il volume delle vendite, possano comportare una riduzione del volume delle importazioni, in assenza cioè di una qualsivoglia difficoltà per la circolazione comunitaria dei prodotti di cui trattasi e di un qualsiasi rapporto con la diversità delle legislazioni a confronto.

Ritengo infatti che scopo dell'art. 30 sia quello di garantire la libera circolazione delle merci, al fine di costituire un mercato unico, integrato, eliminando dunque quelle misure nazionali che in qualche modo creino un ostacolo o anche delle semplici difficoltà alla circolazione dei prodotti; e non quello di colpire i provvedimenti più disparati allo scopo di garantire la massima espansione, sostanzialmente, del commercio. Ed è al riguardo significativo che i farmacisti del caso che ci occupa, nel rivendicare il diritto di fare la pubblicità ai prodotti di cui trattasi, lungi dal far valere un ostacolo alle importazioni, in ragione della misura contestata, si dolgono del fatto che in tal modo sono sfavoriti rispetto agli *altri esercizi commerciali* che vendono gli stessi prodotti.

29. Ritornando alla misura contestata nella fattispecie, non resta che rilevare, alla luce di quanto osservato finora, che una tale misura:

a) ha per oggetto la pubblicità di una certa categoria di esercizi commerciali in relazione a certi prodotti;

b) è indistintamente applicabile;

c) non rende più onerosi o più difficili né l'accesso al mercato né la commercializzazione dei prodotti importati rispetto ai prodotti nazionali;

d) eventualmente riduce le importazioni solo perché altrettanto eventualmente riduce le vendite;

e) tale effetto si avrebbe comunque, anche se analoga misura vigesse nel Paese d'origine dei prodotti in questione.

In presenza di questi elementi, la misura che ci occupa va considerata estranea al campo di applicazione dell'art. 30, in quanto non costituisce un ostacolo agli scambi ai sensi e per gli effetti di tale disposizione.

30. Qualora la Corte dovesse invece ritenere che la misura che ci occupa sia tale da ostacolare gli scambi ai sensi dell'art. 30, essa non sarebbe assolutamente giustificabile né da

esigenze imperative né da alcuna delle deroghe contemplate dall'art. 36. L'esigenza di salvaguardare la salute delle persone, giustificazione invocata nella fattispecie, appare invero del tutto infondata.

Non mi sembra, infatti, che possa essere accolta la tesi della Landesapothekerkammer secondo cui il divieto di pubblicità in questione sarebbe indispensabile per garantire il regolare rifornimento dei medicinali ed evitare che l'immagine del farmacista non corrisponda più alle sue attività tradizionali.

31. È chiaro invece che un tale divieto si rivela quantomeno sproporzionato rispetto allo scopo che si assume perseguito, considerato che — come emerge dagli stessi atti di causa — la vendita dei prodotti in questione è consentita solo nella misura in cui non pregiudichi il buon funzionamento della farmacia. L'obiettivo in questione potrà pertanto essere raggiunto, ad esempio, sia ponendo un tetto alle vendite di prodotti non medicinali, sia mediante sanzioni disciplinari nei confronti dei farmacisti che eventualmente concentrassero il loro impegno nella vendita degli stessi.

In questa prospettiva, il risultato non potrebbe essere altro che l'incompatibilità della misura con il diritto comunitario.

Ulteriore alternativa sarebbe quella di giustificare la misura in questione ricorrendo a formule apodittiche, che pure si rinvengono in alcuni dei ricordati precedenti giurisprudenziali: ma neppure questa ipotesi riesco nella specie a sottoscrivere, come risulta chiaramente dalle considerazioni sin qui svolte.

32. Suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito posto dal Verwaltungsgerichtshof del Baden-Württemberg:

«L'art. 30 del Trattato va interpretato nel senso che non costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione una norma nazionale che vieta ai farmacisti di fare la pubblicità, al di fuori delle farmacie, di prodotti parafarmaceutici».