

SENTENZA DELLA CORTE
26 giugno 1997 *

Nel procedimento C-368/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dallo Handelsgericht di Vienna, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und vertriebs GmbH

e

Heinrich Bauer Verlag,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e L. Sevón, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet (relatore) e R. Schintgen, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: G. Tesaurò
cancelliere: H. von Holstein, vicecancelliere

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Heinrich Bauer Verlag, dall'avv. Michael Winischhofer, del foro di Vienna;
- per il governo austriaco, dal signor Franz Cede, Botschafter presso il ministero federale degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e dalla signora Sabine Maass, Regierungsrätin z. A. presso lo stesso ministero, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dal signor Jan Devadder, direttore d'amministrazione presso il servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo olandese, dal signor J. G. Lammers, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, dai signori Luís Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale Comunità europee del ministero degli Affari esteri, António Silva Ferreira, «Inspector Geral de Jogos» presso il ministero dell'Economia, e Ângelo Cortesão Seíça Neves, giurista presso la direzione generale Comunità europee del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora Claudia Schmidt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Heinrich Bauer Verlag, rappresentata dagli avv. ti Michael Winischhofer, Harald Koppehele, del foro di Amburgo, e Torsten Stein, professore presso l'Università di Saarbrücken, del governo austriaco, rappresentato dalla signora Christine Stix-Hackl, Legationsrätin presso il ministero federale degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo tedesco, rappresentato dal signor Bernd Kloke, Oberregierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, del governo olandese, rappresentato dal signor J. S. van den Oosterkamp, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo portoghese, rappresentato dal signor Angelo Cortesao Seica Neves, e della Commissione, rappresentata dalla signora Claudia Schmidt, all'udienza del 12 novembre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 marzo 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 15 settembre 1995, pervenuta in cancelleria il 29 novembre seguente, lo Handelsgericht di Vienna ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 30 dello stesso Trattato.
- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un'azione promossa dalla società Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und vertriebs GmbH, editrice di giornali austriaca, nei confronti della Heinrich Bauer Verlag, editrice di giornali stabilita in Germania, affinché sia ingiunto a quest'ultima di cessare la vendita nel territorio austriaco di pubblicazioni che offrono ai lettori la possibilità di partecipare a giochi a premi in violazione della legge austriaca sulla concorrenza sleale (Gesetz über unlauteren Wettbewerb, in prosieguo: l'«UWG») del 1992.

- 3 La Heinrich Bauer Verlag pubblica in Germania la rivista «Laura», che distribuisce anche in Austria. Il numero del 22 febbraio 1995 conteneva un cruciverba. I lettori che avessero inviato la soluzione esatta avrebbero potuto partecipare ad una lotteria dotata di due premi di 500 DM. Lo stesso numero conteneva altri due indovinelli, dotati uno di un premio di 1 000 DM, l'altro di un premio di 5 000 DM, che sarebbero stati del pari sorteggiati fra coloro che avessero fornito le risposte esatte. I numeri successivi proponevano giochi analoghi. Ciascuna edizione annunciava che nel numero successivo sarebbero stati pubblicati nuovi indovinelli.
- 4 Dall'ordinanza di rinvio si evince che questa pratica viola il diritto austriaco. Infatti, l'art. 9 bis, n. 1, punto 1, dell'UWG vieta in generale di accordare senza contropartita ai consumatori premi collegati alla vendita di beni o alla fornitura di servizi. L'art. 9 bis, n. 2, punto 8, dell'UWG, il quale autorizza tuttavia i concorsi e le lotterie per i quali «il valore di ciascun buono di partecipazione derivante dalla somma totale dei premi messi in palio rispetto al numero dei buoni di partecipazione distribuiti non superi i 5 scellini e il valore totale dei premi messi in palio non superi i 300 000 scellini», è stato dichiarato inapplicabile alla stampa mediante una legge modificativa del 1993. Pertanto, da quella data il divieto per gli editori di periodici di proporre al consumatore la partecipazione ad una lotteria non comporta più eccezioni.
- 5 Poiché il diritto tedesco sulla concorrenza sleale non contiene disposizioni analoghe, lo Handelsgericht di Vienna ha ritenuto che il divieto di vendita dei periodici derivante dall'UWG fosse tale da incidere sul commercio intracomunitario. Esso ha quindi deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 30 del Trattato CE vada interpretato nel senso che esso osta all'applicazione della normativa di uno Stato membro A, che impedisce ad un'impresa con sede nello Stato membro B di vendere anche nello Stato membro A pubblicazioni periodiche prodotte nel suddetto Stato membro B, se esse contengono indovinelli o giochi a premi organizzati legalmente in quest'ultimo Stato membro B».

- 6 Si deve ricordare anzitutto che, ai sensi dell'art. 30 del Trattato, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e ogni misura di effetto equivalente.

- 7 Secondo una costante giurisprudenza, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi misura che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi commerciali intracomunitari (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).

- 8 Occorre ricordare altresì che, conformemente alla giurisprudenza «Cassis de Dijon» (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, Racc. pag. 649), costituiscono misure di effetto equivalente, vietate dall'art. 30, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti, in mancanza di armonizzazione delle legislazioni, dall'assoggettamento di merci provenienti da altri Stati membri, in cui siano legalmente fabbricate e messe in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (come quelli riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura o il confezionamento), anche qualora tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci (sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097, punto 15).

- 9 Non può invece costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della citata giurisprudenza Dassonville, l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e sempreché esse incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri (citata sentenza Keck e Mithouard, punto 16).

- 10 Il governo austriaco sostiene che il divieto di cui trattasi esula dall'art. 30 del Trattato. A suo giudizio, la possibilità di offrire ai lettori di un periodico la partecipazione a giochi a premi altro non è che un mero metodo di promozione delle vendite e, quindi, una modalità di vendita ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard.
- 11 Va rilevato che la normativa nazionale di cui trattasi, ammesso che riguardi un metodo di promozione delle vendite, verte nel caso di specie sul contenuto stesso dei prodotti, in quanto i giochi cui essa si riferisce costituiscono parte integrante della rivista nella quale sono inseriti. Pertanto, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi ai fatti del caso in esame non può riguardare le modalità di vendita ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard.
- 12 Inoltre, dal momento che costringe gli operatori stabiliti in altri Stati membri a modificare il contenuto della rivista, il divieto di cui trattasi compromette l'accesso del prodotto considerato al mercato dello Stato membro importatore e, quindi, ostacola la libera circolazione delle merci. Esso costituisce dunque, in via di principio, una misura d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato.
- 13 Il governo austriaco e la Commissione assumono tuttavia che la normativa nazionale di cui trattasi ha lo scopo di preservare il pluralismo della stampa, il quale potrebbe costituire un'esigenza imperativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato.
- 14 Al riguardo essi osservano che, poco dopo che la legge di deregolamentazione della concorrenza, entrata in vigore in Austria nel 1992, aveva in particolare liberalizzato l'organizzazione dei concorsi, gli editori di giornali hanno iniziato ad esercitare una concorrenza aggressiva, concedendo premi sempre più cospicui, in particolare attraverso la possibilità di partecipazione a giochi a premi.

- 15 Nel timore che i piccoli editori non potessero sopportare a lungo questa concorrenza rovinosa, nel 1993 il legislatore austriaco avrebbe escluso l'applicazione alla stampa dell'art. 9 bis, n. 2, punto 8, dell'UWG, il quale, come risulta già dal punto 4 della presente sentenza, autorizza entro certi limiti l'organizzazione di concorsi e di lotterie connessi alla vendita di prodotti o alla fornitura di servizi.
- 16 Nella motivazione del disegno di legge il governo austriaco avrebbe in particolare rilevato che, a causa del prezzo di vendita relativamente basso dei periodici, e in particolare dei quotidiani, sussisteva il rischio, nonostante la limitazione degli importi prevista dall'art. 9 bis, n. 2, punto 8, dell'UWG, che il consumatore attribuisse maggiore importanza alla possibilità di vincita piuttosto che alla qualità della pubblicazione (Motivazione del disegno di legge del governo, RV 365 Blg n. 18. GP).
- 17 Il governo austriaco e la Commissione sottolineano altresì il livello di concentrazione estremamente elevato della stampa austriaca. Il primo osserva che all'inizio degli anni '90 la quota di mercato del più grande gruppo editoriale era del 54,5% in Austria, mentre era solo del 34,7% nel Regno Unito e del 23,9% in Germania.
- 18 Occorre rilevare che la preservazione del pluralismo della stampa può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione alla libera circolazione delle merci. Infatti, questo pluralismo contribuisce alla salvaguardia della libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, libertà che fa parte dei diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C-353/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-4069, punto 30, e 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, Racc. pag. I-487, punto 10).
- 19 È inoltre necessario, conformemente ad una costante giurisprudenza (sentenze «Cassis de Dijon», già citata, 13 dicembre 1990, causa C-238/89, Pall, Racc. pag. I-4827, punto 12, e 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars, Racc. pag. I-1923,

punto 15), che le disposizioni nazionali di cui trattasi siano proporzionate allo scopo perseguito e che tale scopo non possa essere conseguito con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi comunitari.

- 20 È vero che nella sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 61), la quale riguardava la materia della libera prestazione dei servizi, la Corte ha dichiarato che le specificità delle lotterie giustificano che le autorità nazionali dispongano di un potere discrezionale sufficiente per definire le esigenze di tutela dei giocatori e, più in generale, tenendo conto delle specificità socio-culturali di ciascuno Stato membro, le esigenze di tutela dell'ordine sociale, sia per quanto riguarda le modalità di organizzazione delle lotterie ed il volume delle puntate, sia per quanto riguarda la destinazione degli utili da esse ricavati. La Corte ha quindi considerato anche che spetta alle autorità nazionali valutare non solo la necessità di limitare le attività delle lotterie ma anche di vietarle, purché dette limitazioni non siano discriminatorie.
- 21 Tuttavia, giochi come quelli di cui trattasi nella causa principale non sono paragonabili alle lotterie le cui caratteristiche sono state esaminate nella citata sentenza Schindler.
- 22 Infatti, i fatti all'origine di quella sentenza riguardavano esclusivamente, come ha espressamente rilevato la Corte, lotterie organizzate su grande scala per le quali il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali trovava giustificazione negli elevati rischi di criminalità e di frode che esse comportavano, tenuto conto della rilevanza delle somme che consentivano di raccogliere e dei premi che potevano offrire ai giocatori (punti 50, 51 e 60).
- 23 Tali preoccupazioni di tutela dell'ordine sociale non sussistono invece nella fattispecie in esame. Anzitutto, le lotterie di cui trattasi vengono organizzate su piccola scala e le loro poste sono meno rilevanti; poi, esse non costituiscono un'attività economica autonoma, ma soltanto un elemento fra gli altri del contenuto redazionale di una rivista; infine, la normativa austriaca vieta totalmente le lotterie soltanto sulla stampa.

- 24 Inoltre, si deve sottolineare che, quando uno Stato membro invoca esigenze imperative per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all'esercizio della libera circolazione delle merci, questa giustificazione dev'essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali (v. sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 43).
- 25 Tra essi figura la libertà di espressione, sancita dall'art. 10 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (citata sentenza ERT, punto 44).
- 26 Ora, il divieto di vendere pubblicazioni che offrono la possibilità di partecipare a giochi a premi è idoneo a ledere la libertà di espressione. Tuttavia, si deve ricordare che l'art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ammette che per garantire la salvaguardia del pluralismo della stampa siano introdotte deroghe a tale libertà, sempreché previste dalla legge e necessarie in una società democratica (v. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 24 novembre 1993, Informationsverein Lentia e a./Austria, A n. 276).
- 27 Alla luce delle considerazioni formulate nei punti 19-26, si deve pertanto verificare se un divieto nazionale come quello di cui trattasi nella causa principale sia proporzionato alla salvaguardia del pluralismo della stampa e se questo scopo non possa essere conseguito con misure meno restrittive sia per gli scambi intracomunitari sia per la libertà di espressione.
- 28 All'uopo si deve stabilire, da un lato, se i giornali che offrono attraverso giochi, indovinelli o concorsi la possibilità di vincere un premio siano in concorrenza con le piccole imprese editrici, che si presume siano incapaci di offrire premi analoghi e che la normativa controversa ha lo scopo di tutelare, e, dall'altro, se tale prospettiva di vincere premi costituisca un incitamento all'acquisto atto a determinare uno spostamento della domanda.

- 29 Spetta al giudice nazionale valutare se ricorrano questi presupposti in base ad un esame del mercato austriaco della stampa.
- 30 Nell'ambito di questo esame esso dovrà delimitare il mercato del prodotto di cui trattasi e prendere in considerazione le quote di mercato detenute da ciascun editore o gruppo editoriale e la loro evoluzione.
- 31 Inoltre, in funzione di tutti gli elementi idonei a influenzare la decisione dell'acquisto, quali la presenza o meno di una pubblicità sulla prima pagina che metta in risalto la possibilità di vincere un premio, la probabilità della vincita, l'importo del prezzo, il rapporto o meno della vincita con il superamento di una prova che richiede un certo grado d'ingegno, di abilità o di cognizioni, il giudice nazionale valuterà anche in quale misura, per il consumatore, il prodotto interessato è sostituibile con i giornali che non offrono la possibilità di vincere un premio.
- 32 I governi belga e olandese ritengono che il legislatore austriaco avrebbe potuto emanare misure meno restrittive della libera circolazione delle merci rispetto al mero divieto di distribuire i giornali che offrono la possibilità di vincere un premio, come l'occultamento o l'eliminazione nell'edizione destinata all'Austria della pagina contenente il gioco a premi o ancora l'avvertenza che la possibilità di vincere un premio non è offerta ai lettori residenti in Austria.
- 33 A questo proposito, dagli atti di causa non emerge che il divieto di cui trattasi osti alla commercializzazione dei giornali che abbiano adottato una delle misure soprammenzionate. Qualora il giudice nazionale accertasse che nondimeno ciò si verifica, il divieto sarebbe sproporzionato.
- 34 Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione deferita dal giudice nazionale va dunque risolta dichiarando che l'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che non osta all'applicazione della normativa di uno Stato membro che ha l'effetto di vietare sul territorio nazionale la distribuzione, da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, di un periodico prodotto in quest'ultimo Stato, qualora contenga indovinelli o concorsi a premi, organizzati legalmente in quest'ultimo Stato, purché tale divieto sia proporzionato alla

salvaguardia del pluralismo della stampa e purché questo scopo non possa essere conseguito mediante misure meno restrittive. Affinché ricorrano questi presupposti, occorre in particolare che i giornali che offrono attraverso giochi, indovinelli o concorsi la possibilità di vincere un premio siano in concorrenza con i piccoli editori, che si presume siano incapaci di offrire premi analoghi, e che tale prospettiva di vincita possa determinare uno spostamento della domanda. Inoltre, il divieto nazionale non deve ostare alla commercializzazione dei giornali che, pur contenendo giochi, indovinelli o concorsi a premi, non offrono ai lettori residenti nello Stato membro interessato la possibilità di vincere un premio. Spetta al giudice nazionale valutare se ricorrano questi presupposti in base ad un esame del mercato nazionale della stampa considerato.

Sulle spese

35 Le spese sostenute dai governi austriaco, tedesco, belga, olandese e portoghese nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dallo Handelsgericht di Vienna con ordinanza 15 settembre 1995, dichiara:

L'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che non osta all'applicazione della normativa di uno Stato membro che ha l'effetto di vietare sul

territorio nazionale la distribuzione, da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, di un periodico prodotto in quest'ultimo Stato, qualora contenga indovinelli o concorsi a premi, organizzati legalmente in quest'ultimo Stato, purché tale divieto sia proporzionato alla salvaguardia del pluralismo della stampa e purché questo scopo non possa essere conseguito mediante misure meno restrittive. Affinché ricorrano questi presupposti, occorre in particolare che i giornali che offrono attraverso giochi, indovinelli o concorsi la possibilità di vincere un premio siano in concorrenza con i piccoli editori, che si presume siano incapaci di offrire premi analoghi, e che tale prospettiva di vincita possa determinare uno spostamento della domanda. Inoltre, il divieto nazionale non deve ostare alla commercializzazione dei giornali che, pur contenendo giochi, indovinelli o concorsi a premi, non offrono ai lettori residenti nello Stato membro interessato la possibilità di vincere un premio. Spetta al giudice nazionale valutare se ricorrano questi presupposti in base ad un esame del mercato nazionale della stampa considerato.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 giugno 1997.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias