

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

13 gennaio 2000 *

Nel procedimento C-254/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dall'Oberster Gerichtshof (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb

e

TK-Heimdienst Sass GmbH,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, presidente di sezione, L. Sevón (relatore), J.-P. Puissochet, P. Jann e M. Wathelet, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: A. La Pergola

cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

- per lo Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb, dall'avv. L. Pfleger, del foro di Vienna;
- per la TK-Heimdienst Sass GmbH, dall'avv. P. Lewisch, del foro di Vienna;
- per il governo austriaco, dalla signora C. Stix-Hackl, Gesandte presso il Ministero federale degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor R. Wainwright, consigliere giuridico principale, e dalla signora K. Schreyer, funzionaria nazionale distaccata presso il servizio giuridico della Commissione, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 maggio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 30 giugno 1998, giunta alla Corte il 13 luglio seguente, l'Oberster Gerichtshof ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE).

- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito della controversia sorta tra lo Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb (in prosiegua: lo «Schutzverband») e la società TK-Heimdienst Sass GmbH (in prosiegua: la «TK-Heimdienst»), riguardo all'attività di vendita ambulante praticata da quest'ultima.

Il contesto giuridico nazionale

- 3 Ai sensi dell'art. 53 bis, n. 1, della Gewerbeordnung 1994 (codice austriaco del commercio e dell'industria adottato nel 1994; in prosiegua: la «GewO»), i fornai, i macellai e gli alimentaristi possono vendere come ambulanti, spostandosi da una località all'altra o girando porta a porta, le merci che la licenza commerciale di cui sono titolari li autorizza a mettere in vendita. L'art. 53 bis, n. 2, della GewO precisa che in un dato Verwaltungsbezirk (circoscrizione amministrativa austriaca comprendente più comuni) la detta vendita ambulante può essere praticata solo dai commercianti che esercitano la loro attività anche in un esercizio stabile situato in tale Verwaltungsbezirk o in un comune limitrofo. Solo le merci poste in vendita in tali esercizi stabili possono essere oggetto di commercio ambulante.

- 4 Dall'ordinanza di rinvio emerge che secondo la giurisprudenza austriaca chiunque contravvenga alle disposizioni dell'art. 53 bis della GewO nell'intento di ottenere un vantaggio concorrenziale rispetto a concorrenti che osservano la

legge agisce in violazione degli usi leali ai sensi dell'art. 1 del Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (legge sulla repressione della concorrenza sleale), qualora tale infrazione sia oggettivamente atta a compromettere la libera concorrenza in materia di prestazioni di servizi.

La causa a qua

- 5 La TK-Heimdienst, la cui sede sociale si trova a Haiming, nel Tirolo, e che possiede succursali a Völs, sempre nel Tirolo, e a Wolfurt, nel Vorarlberg, esercita il commercio al minuto. Le sue attività comprendono anche la consegna di prodotti surgelati al consumatore finale. Nel corso delle consegne, strutturate sulla base di tragitti predeterminati ed effettuate ad intervalli regolari, gli autisti della TK-Heimdienst distribuiscono il catalogo dei prodotti surgelati offerti dalla convenuta nella causa a qua nonché moduli per le ordinazioni. I moduli compilati possono essere indirizzati alla sede sociale oppure consegnati direttamente agli autisti e la consegna ha luogo in occasione del giro successivo. Gli autoveicoli che effettuano la consegna trasportano anche una certa quantità di merci destinate alla vendita diretta senza previa ordinazione. Uno di tali giri di consegna viene effettuato nel Verwaltungsbezirk di Bludenz, il quale, stando all'ordinanza di rinvio, non è limitrofo di Haiming, di Völs o di Wolfurt.
- 6 Lo Schutzverband, associazione per la tutela degli interessi economici delle imprese che si prefigge, in particolare, la lotta contro la concorrenza sleale, ha chiesto all'autorità giudiziaria di vietare alla TK-Heimdienst, tra l'altro, di procedere alla vendita ambulante di generi alimentari in un dato Verwaltungsbezirk austriaco fintantoché la convenuta non esercita la sua attività commerciale in un esercizio stabile sito in tale Verwaltungsbezirk o in un comune limitrofo, e ciò sulla scorta dell'art. 53 bis della GewO.
- 7 Tale domanda è stata accolta dal giudice di primo grado, la cui pronuncia è stata confermata dal giudice di appello. Dall'ordinanza di rinvio risulta che quest'ul-

timo ha ritenuto che l'art. 53 bis della GewO costituisca solo la disciplina di una modalità di vendita, ai sensi della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), e non sia pertanto oggetto del divieto ex art. 30 del Trattato.

- 8 Ricordando la giurisprudenza della Corte relativa all'art. 30 del Trattato, in particolare la citata sentenza Keck e Mithouard, secondo l'Oberster Gerichtshof, adito con ricorso per «Revision», si può ritenere che l'art. 53 bis della GewO disciplini una modalità di vendita in modo compatibile con l'art. 30 del Trattato; esso, infatti, non definisce le caratteristiche delle merci, bensì disciplina una determinata forma di vendita, si applica a tutti gli operatori economici interessati che esercitano la loro attività nel territorio austriaco e ha come sola conseguenza di restringere la cerchia dei venditori autorizzati. Secondo il giudice a quo tale disposizione sarebbe espressione di una specificità austriaca in quanto intesa a tutelare l'approvvigionamento in loco a favore delle imprese locali, finalità che, in mancanza di una disposizione del genere, verrebbe pregiudicata vista la complessa orografia dell'Austria.
- 9 L'Oberster Gerichtshof rileva tuttavia che a tale conclusione osta il fatto che l'art. 53 bis della GewO può costituire una restrizione dissimulata, cosa che risulterebbe, in particolare, dalle sentenze 27 maggio 1986, cause riunite 87/85 e 88/85, Legia e Gyselinx (Racc. pag. 1707), e 30 aprile 1991, causa C-239/90, Boscher (Racc. pag. I-2023). Infatti, a differenza degli imprenditori austriaci, l'imprenditore di un altro Stato membro che vuole esercitare il commercio ambulante in Austria sarebbe tenuto ad aprire e a gestire, oltre al suo esercizio nello Stato di residenza, almeno un altro esercizio stabile nella Repubblica d'Austria.

- 10 Pertanto l'Oberster Gerichtshof ha 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 osta a una normativa in forza della quale i fornai, i macellai e gli alimentaristi possono vendere come ambulanti, spostandosi da una località all'altra o girando porta a porta, le merci che la licenza commerciale li abilita a vendere solo se esercitano la loro attività all'interno di un esercizio stabile situato nel Verwaltungsbezirk austriaco in cui praticano il detto commercio ambulante o in un comune limitrofo, sempreché oggetto di tale commercio ambulante da una località all'altra o porta a porta siano solo le merci poste in vendita anche all'interno del detto esercizio stabile».

Sulla ricevibilità

- 11 Lo Schutzverband sostiene che la questione pregiudiziale è irricevibile. L'art. 53 - bis della GewO disciplinerebbe una modalità di vendita e la giurisprudenza in materia, in particolare le sentenze Keck e Mithouard, citata, e 29 giugno 1995, causa C-391/92, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1621), sarebbe sufficiente per valutare la sua compatibilità con il diritto comunitario senza che sia necessario proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale. D'altro canto i fatti della causa a qua non riguarderebbero altri Stati membri.
- 12 Si deve ricordare che il procedimento previsto all'art. 177 del Trattato costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali grazie al quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario che sono loro necessari per risolvere le controversie di cui conoscono (v., in particolare, ordinanza 25 maggio 1998, causa C-361/97, Nour, Racc. pag. I-3101, punto 10).

- 13 Da una costante giurisprudenza risulta che spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punto 59, e 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade*, Racc. pag. I-7907, punto 25).
- 14 Ora, nel presente procedimento, il giudice a quo domanda se una normativa nazionale come quella di cui è causa dinanzi ad esso spieghi effetti unicamente all'interno allo Stato membro interessato o se costituisca, invece, un ostacolo potenziale al commercio intracomunitario che può ricadere nel campo di applicazione dell'art. 30 del Trattato. Ne consegue che l'obiezione sollevata dallo *Schutzverband* non riguarda la ricevibilità, bensì il merito della causa.
- 15 Occorre pertanto pronunciarsi sulla questione sollevata.

Sul merito

- 16 Con la sua questione il giudice a quo domanda in sostanza se l'art. 30 del Trattato CE osti ad una normativa nazionale che preveda che i fornai, i macellai e gli alimentaristi possono praticare il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa, come, ad esempio, un *Verwaltungsbezirk* austriaco, solo se praticano la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile, nel quale mettono in vendita anche le merci oggetto del commercio ambulante, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo.

- 17 Lo Schutzverband e il governo austriaco osservano che l'art. 53 bis, n. 2, della GewO si limita a disciplinare una modalità di vendita e si applica a tutti gli operatori economici interessati che esercitano le loro attività commerciali in Austria, conformemente alla citata giurisprudenza Keck e Mithouard. Secondo lo Schutzverband, tale disposizione non fa altro che limitare il numero di persone autorizzate a praticare il commercio ambulante.
- 18 Lo Schutzverband sostiene inoltre che i commercianti degli Stati membri confinanti con l'Austria possono sempre effettuare consegne al consumatore finale austriaco, oltre frontiera, se esercitano il commercio in un comune limitrofo al Verwaltungsbezirk austriaco nel quale intendono vendere come ambulanti. Pertanto gli imprenditori di altri Stati membri potrebbero esportare in Austria le merci di cui all'art. 53 bis della GewO senza avere un esercizio stabile in tale Stato.
- 19 La TK-Heimdienst fa valere, in primo luogo, che l'art. 53 bis, n. 2, della GewO non rientra nel campo di applicazione della citata giurisprudenza Keck e Mithouard in quanto, riservando il commercio ambulante di generi alimentari ai soli venditori stabiliti nella località di cui trattasi, non costituisce soltanto una disciplina delle modalità di vendita. In secondo luogo, sostiene che, contrariamente a quanto richiesto dalla detta giurisprudenza per convalidare una normativa nazionale che limita o vieta talune modalità di vendita, tale disposizione non viene indistintamente applicata a tutti gli operatori economici interessati.
- 20 La Commissione ritiene invece che l'art. 53 bis, n. 2, della GewO costituisca la disciplina di una modalità di vendita. Tale disposizione non sarebbe affatto diretta a disciplinare la circolazione delle merci tra gli Stati membri. Essa non riguarderebbe le caratteristiche dei prodotti e non farebbe alcuna distinzione tra le merci prodotte in Austria e quelle provenienti da altri Stati membri. Inoltre la detta disposizione si applicherebbe a tutti gli operatori economici interessati che esercitano la loro attività nel territorio austriaco.

- 21 Tuttavia, tanto la TK-Heimdienst quanto la Commissione fanno valere che l'art. 53 bis, n. 2, della GewO integra una restrizione dissimulata al commercio intracomunitario; infatti tale articolo è in realtà più oneroso per gli operatori degli altri Stati membri, ai quali impone difficoltà e/o spese aggiuntive (sentenze 2 marzo 1983, causa 155/82, Commissione/Belgio, Racc. pag. 531; 28 febbraio 1984, causa 247/81, Commissione/Germania, Racc. pag. 1111; Legia e Gyselinx, citata, e 23 ottobre 1997, causa C-189/95, Franzén, Racc. pag. I-5909). Infatti un fornaio, un macellaio o un alimentarista di un altro Stato membro che intendesse vendere i suoi prodotti come ambulante in Austria sarebbe costretto ad acquisire e a mantenere in tale Stato almeno un esercizio supplementare. Ciò comporterebbe necessariamente costi supplementari e renderebbe non redditizia tale forma di commercio, in particolare per i piccoli imprenditori. L'accesso al mercato austriaco delle loro merci, le quali provengono da altri Stati membri, risulterebbe particolarmente difficoltoso o addirittura impossibile.
- 22 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative e, pertanto, vietata dall'art. 30 del Trattato (v., in particolare, sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).
- 23 Tuttavia, al punto 16 della citata sentenza Keck e Mithouard la Corte ha ritenuto che l'art. 30 del Trattato non osta all'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitano o vietano talune modalità di vendita sul territorio dello Stato membro interessato, sempreché, da un lato, tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e, dall'altro, 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.
- 24 Una disciplina nazionale quale l'art. 53 bis, n. 2, della GewO, che dispone che i fornai, i macellai e gli alimentaristi possono praticare il commercio ambulante in

una data circoscrizione amministrativa, come ad esempio un Verwaltungsbezirk austriaco, solo se svolgono la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, nel quale mettono in vendita anche le merci oggetto del commercio ambulante, riguarda le modalità di vendita di talune merci in quanto determina le zone geografiche in cui ciascuno degli operatori interessati può porre in commercio le sue merci mediante tale modalità di vendita.

25 Per contro essa non incide nello stesso modo sullo smercio dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri.

26 Infatti, tale disciplina impone ai fornai, ai macellai e agli alimentaristi che già hanno un esercizio stabile in un altro Stato membro e intendono vendere le loro merci come ambulanti in una data circoscrizione amministrativa, come ad esempio un Verwaltungsbezirk austriaco, di aprire o di acquisire un altro esercizio stabile in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, laddove gli operatori economici locali soddisfano già il requisito dell'esercizio stabile. Di conseguenza, per potere accedere come i prodotti nazionali al mercato dello Stato membro di importazione, i prodotti provenienti da altri Stati membri devono sopportare costi supplementari (v., in tal senso, le citate sentenze Legia e Gyselinx, punto 15, e Franzén, punto 71).

27 Tale conclusione non può essere infirmata dal fatto che, per ciascuna parte considerata del territorio nazionale, la disciplina de qua incide tanto sullo smercio dei prodotti provenienti dalle altre parti del territorio nazionale quanto su quello

dei prodotti importati dagli altri Stati membri (v. sentenza 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Ligur Carni e a., Racc. pag. I-6621, punto 37). Affinché un provvedimento statale possa essere considerato discriminatorio o protezionistico ai sensi delle norme relative alla libera circolazione delle merci, non è necessario che abbia l'effetto di avvantaggiare il complesso dei prodotti nazionali oppure di svantaggiare solo i prodotti importati e non quelli nazionali (v. sentenza 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivia, Racc. pag. I-4151, punto 24).

28 È pertanto inconferente che, come afferma lo Schutzverband, la disciplina nazionale di cui è causa si applichi anche agli operatori economici che hanno un esercizio stabile in un comune limitrofo sito in un altro Stato membro. Infatti, anche se ciò fosse vero, il carattere restrittivo di tale disciplina non verrebbe meno per il solo fatto che su una parte del territorio dello Stato membro interessato, vale a dire nella zona frontaliere, essa incide nello stesso modo sullo smercio dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri.

29 Ne risulta che, di fatto, una disciplina nazionale come quella su cui verte la causa a qua, sebbene applicabile a tutti gli operatori attivi sul territorio nazionale, ostacola di fatto l'accesso dei prodotti provenienti da altri Stati membri al mercato dello Stato d'importazione più di quanto non ostacoli quello dei prodotti nazionali (v., in tal senso, sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments, Racc. pag. I-1141, punto 37).

30 Contrariamente a quanto sostenuto dallo Schutzverband, gli effetti restrittivi di una norma siffatta non possono essere considerati troppo aleatori e troppo indiretti perché l'obbligo da essa posto non possa essere considerato atto ad ostacolare il commercio fra Stati membri. A tal riguardo è sufficiente constatare

che le merci provenienti da altri Stati membri non potrebbero mai essere oggetto di commercio ambulante in una circoscrizione amministrativa, come un Verwaltungsbezirk austriaco, situata in una zona non frontaliera.

- 31 Ne consegue che una disciplina nazionale che vieta ai fornai, ai macellai e agli alimentaristi di praticare il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa, come ad esempio un Verwaltungsbezirk austriaco, qualora non svolgano la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, nel quale mettono in vendita anche le merci oggetto del commercio ambulante, è atta ad ostacolare gli scambi intracomunitari.
- 32 Il giudice a quo afferma tuttavia che la disciplina nazionale è volta a tutelare l'approvvigionamento in loco a favore delle imprese locali, finalità che, senza tale normativa, verrebbe pregiudicata in un paese come l'Austria, che ha una orografia estremamente varia. Si deve pertanto esaminare se la detta normativa sia giustificata alla luce di tale motivo.
- 33 A tale proposito occorre anzitutto ricordare che obiettivi di natura puramente economica non possono giustificare un ostacolo al principio fondamentale della libera circolazione delle merci (v. sentenza 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker, Racc. pag. I-1831, punto 39).
- 34 D'altra parte, benché non si possa escludere che la necessità di evitare il deteriorarsi delle condizioni di approvvigionamento in loco in regioni relativamente isolate di uno Stato membro può, a talune condizioni, giustificare un

ostacolo agli scambi intracomunitari, una disposizione come quella su cui verte il procedimento a quo, la quale si applica a tutto il territorio nazionale, è in ogni caso sproporzionata rispetto al detto scopo.

35 Il governo austriaco ha tuttavia affermato che l'obiettivo di garantire l'approvvigionamento in loco nelle situazioni limite generate dalla varia orografia austriaca è perseguito dall'art. 53 bis, n. 1, della GewO, che autorizza i macellai, i fornai e gli alimentaristi a praticare il commercio ambulante, mentre la restrizione contenuta nell'art. 53 bis, n. 2, della GewO è motivata da considerazioni di igiene.

36 A questo proposito va osservato che la tutela della salute, pur rientrando nel novero dei motivi che possono giustificare deroghe all'art. 30 del Trattato, è un obiettivo raggiungibile mediante provvedimenti che hanno effetti sugli scambi intracomunitari meno restrittivi di quelli di una disposizione nazionale come l'art. 53 bis, n. 2, della GewO, ad esempio mediante norme relative agli impianti frigoriferi dei veicoli utilizzati.

37 Pertanto la questione sollevata va risolta nel senso che l'art. 30 del Trattato osta ad una normativa nazionale che disponga che i fornai, i macellai e gli alimentaristi possono praticare il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa, come ad esempio un Verwaltungsbezirk austriaco, solo se

svolgono la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, nel quale mettono in vendita anche le merci oggetto del commercio ambulante.

Sulle spese

- 38 Le spese sostenute dal governo austriaco e dalla Commissione, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dall'Oberster Gerichtshof con ordinanza 30 giugno 1998, dichiara:

L'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE) osta ad una normativa nazionale che disponga che i fornai, i macellai e gli alimentaristi

possono praticare il commercio ambulante in una data circoscrizione amministrativa, come ad esempio un Verwaltungsbezirk austriaco, solo se svolgono la loro attività commerciale anche all'interno di un esercizio stabile, situato in tale circoscrizione amministrativa o in un comune limitrofo, nel quale mettono in vendita anche le merci oggetto del commercio ambulante.

Edward

Sevón

Puissochet

Jann

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 gennaio 2000.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

D.A.O. Edward