



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 15 ottobre 2020¹

Causa C-555/19

Fussl Modestraße Mayr GmbH
contro
SevenOne Media GmbH,
ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,
ProSiebenSat.1 Media SE

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landgericht Stuttgart (Tribunale del Land, Stoccarda, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Radiodiffusione televisiva – Direttiva 2010/13/UE – Articolo 4, paragrafo 1 – Normativa nazionale che vieta la pubblicità televisiva su scala regionale contenuta in un programma diffuso a livello nazionale – Facoltà per il Land nel quale la pubblicità è diffusa di rilasciare la relativa autorizzazione subordinandola a determinate condizioni – Parità di trattamento – Libera prestazione di servizi – Articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

Introduzione

1. L'avvento di Internet, pur non avendo causato la scomparsa della televisione, come preannunciato da taluni, ha certamente reso più fragile la sua situazione, in particolare sul piano economico e finanziario. Non si tratta unicamente della concorrenza rappresentata dai contenuti accessibili in Internet per i programmi televisivi, ma anche, se non principalmente, della capacità di Internet di fare concorrenza ai media «tradizionali», in particolare alle emittenti televisive, sul mercato pubblicitario e della conseguente diminuzione degli introiti delle emittenti stesse. A ciò si aggiungono lo sfavorevole clima economico generale e le crisi successive, segnatamente la crisi finanziaria del 2008 e, attualmente, quella connessa all'emergenza sanitaria della Covid-19.

2. Non stupisce dunque che le emittenti televisive cerchino, in particolare ampliando e rendendo più flessibile la loro offerta pubblicitaria, nuove fonti di reddito, quali la pubblicità su Internet. In tale contesto l'emittente televisiva tedesca ProSiebenSat.1 ha tentato di offrire agli inserzionisti la possibilità di una pubblicità su scala regionale (vale a dire rivolta ad uno o più Länder) sui propri canali televisivi nazionali. Ciò costituiva tuttavia una minaccia per gli interessi economici delle televisioni regionali e locali per le quali la pubblicità rappresenta un'importante fonte di introiti. Il tentativo della ProSiebenSat.1 si è dunque scontrato, inizialmente, con un divieto del Medienanstalt Berlin-Brandenburg (ufficio dei media dei Länder di Berlino e del Brandeburgo, Germania), divieto tuttavia successivamente annullato dalla sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) del 17 dicembre 2014², resa a seguito di impugnazione della sentenza del Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania) del 26 settembre

¹ Lingua originale: il francese.

² 6 C 32.13.

2013³. Infatti, nella propria sentenza, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha ritenuto segnatamente che, non essendo la pubblicità parte integrante del programma televisivo, la licenza per una diffusione televisiva su scala nazionale non ostava alla diffusione della pubblicità su scala regionale, in quanto tale licenza riguarda soltanto il contenuto redazionale⁴.

3. A seguito di tale decisione, i Länder, competenti in Germania per la radiodiffusione televisiva, adottavano l'Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (18^a convenzione statale di modifica in materia di radiodiffusione), del 21 dicembre 2015, che ha introdotto, nell'articolo 7, paragrafo 11, dello Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (convenzione statale in materia di radiodiffusione e media televisivi), del 31 agosto 1991 (in prosieguo: il «RStV»), un esplicito divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali⁵.

4. Il Landgericht Stuttgart (Tribunale del Land, Stoccarda, Germania), giudice del rinvio nella causa in esame, chiede ora una valutazione della conformità di tale divieto a vari disposizioni e principi del diritto dell'Unione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

5. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi)⁶:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

e) “radiodiffusione televisiva” o “trasmissione televisiva” (vale a dire un servizio di media audiovisivo lineare), un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto di programmi;

(...))».

6. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva medesima dispone quanto segue:

«Gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla presente direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione».

3 27 K 231.12.

4 Matzneller, P., «Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale», *IRIS. Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, 2015, n. 3, pag. 8; Trute, H.-H., «Zulässigkeit von Werbespots mit regional beschränktem Verbreitungsgebiet», *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, 2015, n. 13, pag. 284.

5 V. in proposito, in particolare, Iacino, G., in: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, «La télévision régionale et locale en Europe», Strasburgo, 2016, pagg. 60 e 61.

6 GU 2010, L 95, pag. 1, e rettifica in GU 2010, L 263, pag. 15.

Diritto tedesco

7. Il RStV, all'articolo 2, paragrafo 1, così recita:

«La radiodiffusione è un servizio di informazione e di comunicazione lineare; essa consiste nell'organizzazione e nella diffusione di offerte sotto forma di immagini animate o di suoni destinate alla collettività e ad essere ricevute simultaneamente, sulla base di un palinsesto di programmi e mediante l'uso di onde elettromagnetiche».

8. Il successivo articolo 7, paragrafo 11, così dispone:

«La diffusione di pubblicità o altri contenuti in una parte soltanto del territorio nazionale in un programma designato o autorizzato per una diffusione a livello nazionale è lecita solo e nella misura in cui essa sia autorizzata dalla legge del Land nel quale la diffusione è operata. La pubblicità o qualsiasi altro contenuto di operatori privati diffuso in una parte soltanto del territorio nazionale necessita di una specifica autorizzazione ai sensi del diritto del Land interessato; tale autorizzazione può essere subordinata a requisiti sostanziali determinati dalla legge».

9. Ad oggi, nessun Land si è avvalso della facoltà prevista all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV di concedere, ai sensi del diritto del Land interessato, autorizzazioni per pubblicità su scala regionale trasmessa nell'ambito di programmi a diffusione nazionale.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

10. La Fussl Modestraße Mayr GmbH, società di diritto austriaco, gestisce una serie di negozi di abbigliamento con sede in Austria nonché nel Land della Baviera (Germania).

11. La SevenOne Media GmbH, società di diritto tedesco, è l'impresa di commercializzazione del gruppo ProSiebenSat.1, emittente radiotelevisiva privata con sede in Germania.

12. Il 25 maggio 2018 la Fussl Modestraße Mayr concludeva un contratto con la SevenOne Media avente ad oggetto la diffusione, nel solo Land della Baviera, di pubblicità televisiva nell'ambito di programmi sul canale nazionale ProSieben avvalendosi l'uso delle reti cablate bavaresi della Vodafone Kabel Deutschland GmbH. La SevenOne Media rifiutava di dare esecuzione a tale contratto in base al rilievo che la diffusione su scala regionale di pubblicità televisiva nell'ambito di programmi trasmessi nell'intero territorio tedesco le è vietata dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV. La Fussl Modestraße Mayr adiva quindi il giudice del rinvio affinché ingiungesse alla SevenOne Media di adempiere i propri obblighi derivanti dal contratto de quo.

13. Il giudice del rinvio rileva che è pacifico inter partes che, da un punto di vista tecnico, la SevenOne Media è in condizione di diffondere, nell'ambito delle proprie trasmissioni nazionali, la pubblicità televisiva in questione in modo che possa essere visualizzata soltanto nel territorio del Land della Baviera. L'unico ostacolo a tale diffusione sarebbe dunque di natura legale.

14. Ciò premesso, il Landgericht Stuttgart (Tribunale del Land, Stoccarda), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se

- a) l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13/UE,
- b) il principio di diritto dell'Unione di parità [di trattamento] e

c) la disciplina di cui all'articolo 56 TFUE in materia di libera prestazione dei servizi

debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa di diritto nazionale che vieti la diffusione di pubblicità su scala regionale nell'ambito di programmi radiotelevisivi autorizzati in tutto lo Stato membro.

- 2) Se la prima questione debba essere risolta diversamente qualora l'ordinamento nazionale consenta l'esistenza di una disciplina legislativa in base alla quale la diffusione di pubblicità su scala regionale possa essere autorizzata ex lege necessitando, in tal caso, di un'autorizzazione di amministrativa ulteriore.
- 3) Se la prima questione debba essere risolta diversamente qualora, di fatto, non venga utilizzata la facoltà, descritta nella seconda questione, di autorizzare la pubblicità su scala regionale e, pertanto, la pubblicità su scala regionale sia integralmente vietata.
- 4) Se, alla luce dell'articolo 10 della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950; (in prosieguo: la "CEDU")] nonché della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e, in particolare, del principio del pluralismo dell'informazione, l'articolo 11 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta")] debba essere interpretato nel senso che osti a una normativa nazionale, quale quella descritta nelle questioni prima, seconda e terza».

15. Hanno depositato osservazioni scritte la Fussl Modestraße Mayr, il governo tedesco nonché la Commissione⁷. Le stesse parti, nonché la SevenOne Media, sono intervenute all'udienza tenutasi il 2 luglio 2020.

Analisi

16. Le prime tre questioni sollevate dal giudice del rinvio, che propongo di esaminare congiuntamente, riguardano la valutazione del divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, contenuto all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, alla luce di varie disposizioni e principi del diritto dell'Unione. Tale valutazione richiederà di procedere ad un test di proporzionalità che tenga conto, inter alia, della facoltà dei Länder di autorizzare tale pubblicità nonché la circostanza che nessuno di essi si sia avvalso della facoltà stessa. La quarta questione, come la intendo, riguarda una valutazione di principio del medesimo divieto alla luce dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di espressione.

Sulle prime tre questioni pregiudiziali

17. Con le prime tre questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, il principio di parità di trattamento e l'articolo 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostino ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV. Per «pubblicità su scala regionale» si deve intendere la trasmissione, da parte di un canale televisivo a copertura nazionale, di blocchi o spot pubblicitari specifici per una o più regioni, differenti dalla pubblicità diffusa simultaneamente nel resto del territorio. La questione così sollevata riguarda altresì l'importanza dell'eventuale facoltà di rimuovere tale divieto in una o più regioni.

⁷ Le osservazioni scritte della SevenOne Media sono state depositate fuori termine e, di conseguenza, non sono state versate agli atti.

18. Affronterò l'analisi del divieto in questione alla luce delle singole norme di diritto dell'Unione, nell'ordine in cui sono state menzionate nelle questioni pregiudiziali. Esaminerò inoltre l'argomento del governo tedesco vertente sull'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13.

Sulla (non) rilevanza della direttiva 2010/13

19. Il giudice del rinvio menziona, in primo luogo, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13. Contemporaneamente, il governo tedesco deduce un argomento relativo all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva stessa a difesa del provvedimento nazionale in questione.

– Sull'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13

20. La direttiva 2010/13 sancisce la libertà di circolazione dei servizi di media audiovisivi, vale a dire delle trasmissioni televisive e dei servizi audiovisivi a richiesta, vietando, in linea di principio, agli Stati membri di ostacolare la ricezione e la ritrasmissione sui propri territori dei servizi medesimi provenienti da altri Stati membri (articolo 3, paragrafo 1). Tale libertà è accompagnata da un'armonizzazione delle norme che disciplinano detti servizi, armonizzazione riguardante, in particolare, settori quali la tutela dei consumatori o di talune categorie di consumatori, la promozione di opere europee o, ancora, l'accesso delle emittenti agli eventi di particolare rilevanza per il pubblico. Trattandosi di un'armonizzazione minima, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 prevede la facoltà per gli Stati membri di richiedere ai fornitori soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più rigorose nei settori interessati dalle misure relative all'armonizzazione attuata nella direttiva stessa.

21. Non vedo come detta disposizione possa ostare ad un divieto di pubblicità su scala regionale come quello oggetto del procedimento principale.

22. In primo luogo, non mi sembra che tale divieto rientri nell'ambito disciplinato dalla direttiva 2010/13. Infatti, sebbene la direttiva de qua contenga norme in materia di pubblicità televisiva, queste ultime riguardano tuttavia il contenuto della pubblicità stessa, il tempo ad essa destinato e la chiara distinzione tra la pubblicità ed i contenuti editoriali. Tali norme hanno per principale obiettivo la tutela dei telespettatori. Invece, il provvedimento in esame nel procedimento principale riguarda la ripartizione del mercato pubblicitario tra emittenti nazionali e regionali ed è destinato a tutelare la posizione di queste ultime sul mercato in questione. Ciò non rientra nel settore armonizzato della direttiva 2010/13.

23. In secondo luogo, anche nell'assunto che il provvedimento nazionale in questione rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/13, l'articolo 4, paragrafo 1, della medesima si limita a prevedere la facoltà per gli Stati membri di adottare norme più rigorose di quelle sancite da detta direttiva, senza definirne il contenuto. L'articolo de quo difficilmente potrebbe dunque ostare a norme del genere, una volta che queste ultime siano state adottate da uno Stato membro.

24. Per quanto concerne la riserva, secondo cui tali norme più rigorose devono essere conformi ad altre disposizioni del diritto dell'Unione, si tratta di una classica limitazione volta ad evitare che la facoltà lasciata agli Stati membri di derogare alle disposizioni di un atto di diritto dell'Unione sia interpretata nel senso di consentire, in via generale, deroghe al diritto medesimo. Tuttavia, la conformità delle norme adottate da uno Stato membro ad altre disposizioni del diritto dell'Unione dev'essere valutata alla luce non già dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, bensì di queste altre disposizioni.

25. Condivido dunque il parere della Commissione, secondo il quale una disposizione quale l'articolo 7, paragrafo 11, del RStV non ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/13 e, dunque, dell'articolo 4, paragrafo 1, della medesima.

– *Sull'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13*

26. Il governo tedesco nelle proprie osservazioni scritte sostiene che l'uso, nella definizione di «radiodiffusione televisiva» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13, dei termini «visione simultanea di programmi», ripresi all'articolo 2, paragrafo 1, del RStV, esige che il medesimo contenuto sia diffuso simultaneamente nell'intero territorio coperto dalla trasmissione di un canale televisivo ostando, in tal modo, alla pubblicità su scala regionale su canali nazionali.

27. Non mi sembra che tale punto di vista sia corretto.

28. Infatti, anche supponendo, contrariamente all'esplicito tenore della disposizione in esame, che i termini «visione simultanea» si applichino non soltanto ai programmi (ossia ai contenuti redazionali) ma anche alla pubblicità, tali termini non esigono affatto l'identità dei contenuti diffusi nell'intero territorio coperto dalla trasmissione.

29. La direttiva 2010/13 si fonda sulla distinzione tra i cosiddetti servizi «lineari» ed i servizi a richiesta. I servizi lineari sono stati definiti all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva. La caratteristica essenziale di tali servizi è che i contenuti diffusi in un dato momento sono stabiliti dall'emittente, indipendentemente da qualsiasi richiesta, in quanto la possibilità di scelta del telespettatore è limitata al ricevere o meno la trasmissione. Tali servizi sono dunque lineari nel tempo. La conseguenza è che tutti i telespettatori ai quali un contenuto è destinato lo visionano simultaneamente. Non ne deriva, tuttavia, alcuna condizione secondo cui il medesimo contenuto debba essere destinato a tutti gli spettatori situati nella zona coperta dalla trasmissione di un canale televisivo. L'emittente televisiva può senz'altro differenziare i contenuti su base territoriale o in funzione della modalità di trasmissione (terrestre, via cavo, satellitare, etc.), senza che ciò faccia venir meno il carattere lineare del proprio servizio.

30. Beninteso, le condizioni relative all'autorizzazione di trasmissione o ancora, come nel caso di specie, la normativa nazionale possono vietare una simile differenziazione, tuttavia ciò non è assolutamente imposto dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13, né, del resto, da alcun'altra disposizione della direttiva stessa.

31. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2010/13 non impone, dunque, un divieto di pubblicità su scala regionale come quello di cui all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV.

Principio di parità di trattamento

32. In secondo luogo, nelle questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio richiama il principio di parità di trattamento quale norma di riferimento per valutare la conformità al diritto dell'Unione del divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali dettato all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV. Le sue preoccupazioni riguardano, da un lato, la posizione sfavorevole dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari (vale a dire le emittenti televisive) nazionali rispetto a quella dei fornitori di media audiovisivi non lineari, in particolare operanti in Internet, in ordine alla possibilità di offrire servizi pubblicitari mirati. Dall'altro lato, il giudice del rinvio richiama la disparità di trattamento tra i potenziali inserzionisti, dunque destinatari dei servizi pubblicitari televisivi, operanti su scala regionale, quale la ricorrente nel procedimento principale, e gli operatori di maggiori dimensioni, per i quali è appropriata la pubblicità su scala nazionale.

33. In proposito, va ricordato che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, il principio di parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato⁸.

34. Orbene, non mi sembra che le situazioni degli operatori a cui fa riferimento il giudice del rinvio siano paragonabili.

35. In primo luogo, per quanto riguarda gli operatori dei canali televisivi nazionali, ritengo, al pari della Commissione, che la loro situazione non sia paragonabile, ai sensi del principio di parità di trattamento, a quella dei fornitori di media audiovisivi non lineari operanti in Internet. Le modalità di consumo di tali servizi, la maniera in cui la pubblicità opera in televisione e in Internet e, infine, il contesto normativo, tanto nazionale quanto dell'Unione⁹, differiscono a tal punto che un confronto delle loro situazioni alla luce delle norme relative alla pubblicità su scala regionale mi sembra privo di significato. Ciò è legato in particolare al fatto che, grazie al suo carattere interattivo e alla raccolta di numerose informazioni relative agli utenti, la pubblicità in Internet non è limitata dal criterio del territorio e può rivolgersi agli utenti in maniera individuale, in funzione di loro presunti interessi, cosa impossibile nel caso della televisione. Non è la possibilità di offrire una pubblicità televisiva su scala regionale che potrebbe eliminare tali differenze.

36. In secondo luogo, per quanto attiene alla situazione dei potenziali inserzionisti operanti su scala regionale rispetto a quella degli inserzionisti operanti su scala nazionale, non ritengo, questa volta contrariamente alla posizione espressa dalla Commissione, che il differente impatto delle norme in questione su dette due categorie di operatori economici (destinatari dei servizi pubblicitari) possa essere considerato costitutivo di una disparità di trattamento.

37. Vero è, infatti, che il divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali può interessare in maniera più accentuata i potenziali inserzionisti operanti su scala regionale, che potrebbero beneficiare di una simile pubblicità, anziché gli inserzionisti operanti su scala nazionale, per i quali essa risulterebbe priva di utilità. Tuttavia, tale divieto mira non già a disciplinare le opportunità pubblicitarie delle differenti categorie di potenziali inserzionisti bensì, rivolgendosi alle emittenti televisive, a riservare il mercato pubblicitario regionale alle emittenti televisive regionali e locali. L'impatto di detto divieto sulle differenti categorie di potenziali destinatari dei servizi pubblicitari non dipende direttamente dalla menzionata normativa, bensì dalla situazione nella quale tali differenti operatori si trovano in ragione, in particolare, della loro dimensione economica. Le regole, invece, sono le stesse per tutti. Orbene, il principio di parità di trattamento, a mio avviso, non può essere interpretato nel senso di esigere di adeguare le norme giuridiche alle specifiche esigenze di ciascun singolo.

38. Riassumendo, non ritengo, dunque, che il principio di parità di trattamento osti ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV.

Articolo 56 TFUE

39. In terzo luogo, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che osti ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello contenuto all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV.

⁸ V., in particolare, per quanto concerne la pubblicità televisiva, sentenza del 18 luglio 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, punto 15).

⁹ La direttiva 2010/13 e la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») (GU 2000, L 178, pag. 1).

40. Detto articolo del Trattato vieta qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi in situazioni transfrontaliere, a meno che la restrizione non sia giustificata da una ragione imperativa di interesse generale.

– *Sulla sussistenza di una restrizione*

41. Secondo giurisprudenza costante, la trasmissione di messaggi televisivi, ivi compresi quelli pubblicitari, costituisce una prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 56 TFUE¹⁰. Rientra altresì nella libertà sancita in tale articolo la possibilità, per i potenziali inserzionisti, di avvalersi dei servizi pubblicitari televisivi¹¹.

42. Orbene, devono essere considerate quali restrizioni alla libera prestazione dei servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o scoraggino l'esercizio di tale libertà¹². Ciò è vero a fortiori quando i potenziali inserzionisti provengono da altri Stati membri, in quanto le restrizioni alla possibilità di avvalersi dei servizi pubblicitari rendono loro particolarmente difficile l'accesso al mercato dello Stato membro che ha previsto tali restrizioni. Simili restrizioni possono sussistere, in particolare, qualora la pubblicità relativa all'attività del potenziale inserzionista sia consentita soltanto sui canali della televisione locale, essendo invece vietata su quelli della televisione nazionale¹³.

43. Una situazione analoga può essere individuata nella specie. La ricorrente nel procedimento principale, società di diritto austriaco, gestisce una catena di negozi di abbigliamento in Austria. Essa intende ampliare la propria attività, insediandosi anche in Germania, ma unicamente in una parte del territorio di tale Stato membro, ossia in Baviera.

44. A tal fine, la ricorrente nel procedimento principale intende avvalersi di servizi pubblicitari televisivi. Tuttavia, a fronte del divieto di cui all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, non può far trasmettere una pubblicità limitata al territorio della Baviera su un canale televisivo nazionale, come aveva intenzione di fare stipulando un contratto in tal senso con la resistente nel procedimento principale. Le sole opzioni a sua disposizione sono l'acquisto dello spazio pubblicitario su scala nazionale su un canale televisivo nazionale, oppure il ricorso ai servizi televisivi regionali e locali. La ricorrente espone che, tuttavia, nessuna di tali opzioni risponde alle sue esigenze.

45. La pubblicità su scala nazionale risulterebbe eccessivamente costosa e, in larga misura, inutile, in quanto coprirebbe principalmente il territorio nel quale la ricorrente non intende sviluppare un'attività. Una simile pubblicità non sarebbe dunque redditizia¹⁴.

46. Quanto alla pubblicità su canali televisivi regionali e locali, non consentirebbe di raggiungere gli scopi perseguiti dalla ricorrente. In primo luogo, tali canali riuniscono una minima parte dei telespettatori (circa il 5% dell'audience televisiva secondo i dati della ricorrente). In secondo luogo, il pubblico di detti canali regionali e locali non sarebbe quello cui si rivolge la ricorrente. Infatti, è interesse della ricorrente che la pubblicità sia trasmessa prima o dopo programmi televisivi che possono interessare i propri potenziali clienti, vale a dire la clientela degli articoli di moda. Orbene, tale tipologia di programmi è trasmessa sui canali televisivi nazionali, mentre i canali regionali e locali si concentrano su temi di attualità locale richiamando un pubblico differente.

10 V., già, sentenza del 30 aprile 1974, Sacchi (155/73, EU:C:1974:40, punto 6). Per una recente applicazione, v. sentenza dell'11 dicembre 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

11 V., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punto 33 in fine).

12 Sentenza del 17 luglio 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punto 32).

13 V., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punto 33).

14 La ricorrente nel procedimento principale asserisce, inoltre, che la pubblicità su scala nazionale potrebbe perfino arrecarle un pregiudizio, in quanto determinerebbe una domanda che la ricorrente non sarebbe in grado di soddisfare. Tale argomento mi sembra tuttavia meramente ipotetico, perché nulla garantisce un simile successo dell'offerta della ricorrente connesso alla pubblicità televisiva.

47. L'impossibilità di beneficiare di una pubblicità limitata al territorio della Baviera su un canale televisivo nazionale, derivante dal divieto di cui all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, sebbene una pubblicità del genere sia tecnicamente possibile e la resistente nel procedimento principale sia disposta a fornire tale servizio, renderebbe quindi più difficile l'accesso della ricorrente al mercato tedesco. Ciò sarebbe dovuto, in particolare, al fatto che essa sarebbe in concorrenza con le catene di negozi di abbigliamento operanti su scala nazionale, per le quali la pubblicità sui canali televisivi nazionali che copra l'intero territorio nazionale sarebbe perfettamente adeguata.

48. Ciò detto, mi sembra innegabile che il divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE. Il fatto che il RStV lasci ai Länder la possibilità di consentire la pubblicità su scala regionale sui propri territori non muta affatto tale valutazione in quanto, da un lato, ciò è sempre subordinato ad una decisione di ciascun Land e, dall'altro, fino ad oggi nessuno di essi ha autorizzato una simile pubblicità, per cui tale possibilità resta meramente teorica.

49. Occorre ora valutare se la restrizione de qua possa essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale.

– *Sulla giustificazione della restrizione*

50. Secondo consolidata giurisprudenza, una restrizione alla libera prestazione dei servizi garantita dall'articolo 56 TFUE può essere giustificata qualora risponda a ragioni imperative di interesse generale, purché sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento¹⁵. Compete allo Stato membro interessato dimostrare il carattere giustificato del provvedimento che intende adottare o mantenere in vigore.

51. Il governo tedesco invoca quale giustificazione il mantenimento del pluralismo delle opinioni a livello regionale, per cui l'esistenza dei canali televisivi regionali e locali sarebbe essenziale. Orbene, secondo il governo medesimo, riservare, per mezzo dell'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, il mercato pubblicitario su scala regionale alle emittenti televisive regionali e locali sarebbe necessario per garantire la loro sopravvivenza economica.

52. La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che le ragioni di politica culturale connesse alla salvaguardia del pluralismo dei media possono giustificare le restrizioni alla libera prestazione di servizi. Infatti, tali misure contribuiscono a garantire la libertà di espressione, tutelata dall'articolo 11 della Carta¹⁶.

53. Sembra che il medesimo ragionamento sia applicabile nella specie. Naturalmente, le televisioni regionali e locali affrontano argomenti di interesse locale che non sono presenti sui canali televisivi nazionali o lo sono in misura minima. Tali televisioni contribuiscono quindi al dibattito pubblico e, dunque, al pluralismo delle opinioni su tali argomenti. L'importanza dei media regionali e locali per la salvaguardia del pluralismo delle opinioni e per la democrazia partecipativa è altresì sottolineata da vari organi del Consiglio d'Europa¹⁷. Una misura volta a garantire la possibilità di funzionamento delle televisioni regionali e locali, riservando loro il mercato pubblicitario su scala regionale, assicurando loro, in tal modo, una fonte di finanziamento, mi sembra giustificabile da una ragione imperativa di interesse generale di politica culturale.

¹⁵ V., da ultimo, sentenza dell'11 dicembre 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punto 37).

¹⁶ V., riguardo alla libera circolazione delle merci, sentenza del 26 giugno 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punto 18). V. altresì, in particolare, sentenze del 13 dicembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e a. (C-250/06, EU:C:2007:783, punti da 40 a 42), e dell'11 dicembre 2019, TV Play Baltic (C-87/19, EU:C:2019:1063, punti da 38 a 40).

¹⁷ V. McGonagle, T., e van Eijk, N., in: Observatoire européen de l'audiovisuel, *IRIS Spécial*, «La télévision régionale et locale en Europe», Strasburgo, 2016, pagg. da 12 a 20 e documenti ivi citati.

54. Tale provvedimento, tuttavia, per essere conforme all'articolo 56 TFUE, dev'essere idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue e proporzionato, nel senso di non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento del medesimo.

55. Orbene, tanto il giudice del rinvio quanto le parti del procedimento principale esprimono dubbi in proposito.

– *Sull'idoneità del provvedimento nazionale in questione*

56. In primo luogo, il giudice del rinvio dubita del carattere sistematico e coerente del provvedimento in questione, ai sensi della giurisprudenza della Corte¹⁸, in base al rilievo che una pubblicità rivolta a talune categorie di utenti sarebbe consentita in Internet, in particolare in connessione con servizi di media audiovisivi non lineari forniti su tale rete. Le parti del procedimento principale nonché la Commissione deducono argomenti analoghi.

57. Non sono convinto da tali argomenti. Come ho già osservato riguardo al principio di parità di trattamento, la pubblicità in Internet presenta un funzionamento del tutto differente rispetto alla pubblicità televisiva. Da un lato, la pubblicità in Internet è tecnicamente indipendente dal contenuto al quale è associata. Sebbene l'utente abbia l'impressione che la pubblicità sia parte integrante di tale contenuto, di fatto essa proviene tuttavia da una fonte differente. D'altro lato, i fornitori dei servizi in Internet, grazie alle informazioni che raccolgono sui propri utenti, sono in grado di indirizzare la pubblicità a ciascun utente di Internet individualmente, in funzione dei particolari interessi attribuitigli sulla base delle informazioni raccolte. La posizione geografica dell'utente è soltanto uno degli elementi presi in considerazione. Di conseguenza, visualizzando il medesimo contenuto in Internet, ciascun utente può ricevere la propria selezione di pubblicità, differente da quella degli altri utenti. Tale meccanismo è ben più sofisticato della ripartizione geografica della pubblicità televisiva presa in considerazione dal provvedimento nazionale in questione.

58. È pur vero che i servizi forniti da Internet costituiscono una forma di concorrenza per le emittenti televisive regionali e locali nel mercato pubblicitario ed una minaccia per i loro proventi derivanti dal mercato medesimo, ma ciò non rientra nell'ambito delle competenze legislative dei Länder, non fosse altro per il fatto che la direttiva 2000/31 limita fortemente la capacità degli Stati membri di disciplinare tali servizi¹⁹. Peraltro, le sfide rappresentate dalla regolamentazione di Internet sono di tutt'altra natura rispetto a quelle poste dalla regolamentazione televisiva. Orbene, non si può contestare a uno Stato membro, come fa la Commissione, di non aver disciplinato ciò che esula dal suo potere normativo.

59. Per tale ragione, non ravviso neppure analogie tra la causa in esame e quella sfociata nella sentenza *Corporación Dermoestética*²⁰. Oggetto di detta causa era un divieto di pubblicità per trattamenti medico-chirurgici. Tuttavia, il divieto riguardava unicamente le reti televisive nazionali, ad esclusione delle reti regionali, sulle quali una simile pubblicità era ammessa. La Corte ha dichiarato tale regime incoerente e, di conseguenza, contrario all'articolo 56 TFUE²¹. Invece, l'obiettivo del provvedimento nazionale in questione nella specie non è vietare o limitare qualsiasi pubblicità rivolta ad una categoria di telespettatori, bensì riservare un mercato specifico, quello della pubblicità televisiva regionale, così come esistente, alle emittenti televisive regionali e locali. L'esistenza di una pubblicità mirata in altri canali di comunicazione, in particolare in Internet, non pone dunque in discussione la coerenza di tale provvedimento.

18 Il giudice del rinvio cita, in proposito, la sentenza del 12 luglio 2012, *HIT e HIT LARIX* (C-176/11, EU:C:2012:454, punto 22). V., altresì, sentenza del 17 luglio 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, EU:C:2008:421, punto 39).

19 Per quanto attiene ai servizi di media audiovisivi forniti in Internet, la direttiva 2010/13 prevede un numero limitato di restrizioni della pubblicità. Tali restrizioni non riguardano tuttavia l'estensione geografica di detta pubblicità.

20 Sentenza del 17 luglio 2008 (C-500/06, EU:C:2008:421).

21 Sentenza del 17 luglio 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, EU:C:2008:421, punti 39 e 40).

60. Peraltro, non mi sembra che la «convergenza dei media», in particolare quella della televisione e di Internet, dedotta dalla resistente nel procedimento principale, possa porre in discussione tale rilievo. Detta convergenza è soltanto un processo, che, fintantoché questi due media sono oggetto di normative differenti²², è lungi dall'essere completato. Non condivido dunque l'opinione della Commissione per quanto concerne il preteso carattere «anacronistico» del provvedimento nazionale in questione. In ogni caso, tale provvedimento non è più anacronistico della normativa dell'Unione relativa ai differenti tipi di media.

61. In secondo luogo, la ricorrente nel procedimento principale, sostenuta su tale punto, come del resto sugli altri, dalla resistente nel procedimento principale, contesta la premessa sulla quale si fonda il provvedimento nazionale in questione, ossia che l'apertura del mercato pubblicitario su scala regionale ai canali televisivi nazionali arrechi un pregiudizio considerevole al finanziamento delle emittenti televisive regionali e locali. Tale argomento è fondato, in particolare, su uno studio realizzato su richiesta della resistente nel procedimento principale²³. Secondo detto studio, gli inserzionisti che potrebbero beneficiare di una pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, quale la ricorrente nel procedimento principale, non sarebbero gli stessi che si avvalgono dei servizi pubblicitari dei canali regionali e locali. Quindi, l'apertura di tale mercato ai canali nazionali non produrrebbe la conseguenza di una perdita significativa di introiti per i canali regionali e locali. Invece, secondo il medesimo studio, la pubblicità in Internet sarebbe pregiudizievole per gli introiti di tali canali.

62. Tuttavia, senza voler addentrarmi nella polemica su valutazioni di fatto, mi sembra difficile prevedere con certezza il futuro comportamento degli operatori del mercato in un ambiente giuridico modificato, in particolare in quanto questi ultimi tendono ad adeguare il proprio comportamento a simili mutamenti. Peraltro, una volta ammesso il principio della pubblicità su scala regionale, nulla impedirebbe ai canali televisivi nazionali di proporre altresì servizi pubblicitari su scala sub-regionale e locale, ossia al livello attualmente occupato, secondo lo studio summenzionato, dalle emittenti televisive regionali e locali.

63. Pertanto, la tesi secondo cui l'ingresso nel mercato pubblicitario su scala regionale di operatori con la potenza dei canali televisivi nazionali rischierebbe di intaccare seriamente le quote di tale mercato attualmente detenute dalle emittenti televisive regionali e locali, non mi sembra manifestamente priva di fondamento. Ritengo, dunque, che il legislatore tedesco, nell'ambito del proprio margine di discrezionalità, potesse legittimamente fondarsi su tale premessa nell'introduzione del divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali. Orbene, trattandosi di un provvedimento destinato a tutelare la libertà di espressione garantita all'articolo 11 della Carta, il margine di discrezionalità del legislatore nazionale è particolarmente ampio²⁴.

64. A conclusione di questa parte della mia esposizione, ritengo che il legislatore tedesco, nell'ambito del proprio margine di discrezionalità, potesse legittimamente ritenere che l'ingresso dei canali televisivi nazionali nel mercato pubblicitario su scala regionale rischiasse di pregiudicare il finanziamento delle emittenti televisive regionali e locali, minacciando in tal modo il pluralismo delle opinioni a livello regionale al quale le emittenti stesse contribuiscono. Il provvedimento nazionale in questione mi sembra dunque idoneo ai fini della realizzazione dell'obiettivo consistente nel tutelare tale pluralismo. Peraltro, l'esistenza di una pubblicità rivolta agli utenti privati in Internet non pone in discussione la coerenza del provvedimento stesso.

22 A livello del diritto dell'Unione, la direttiva 2010/13, con specifiche disposizioni relative alla televisione, e la direttiva 2000/31.

23 Dewenter, R., «Führt das Verbot regionaler Fernsehwerbung auf bundesweiten Programmen zu einer Förderung von lokalen/regionalen Programmen?» (https://www.hsu-hh.de/ioek/wp-content/uploads/sites/520/2020/01/Gutachten_P7S1_Dewenter_final.pdf).

24 Sentenza del 13 dicembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e a. (C-250/06, EU:C:2007:783, punto 44).

– *Sulla proporzionalità del provvedimento nazionale in questione*

65. Affinché una restrizione alla libera prestazione di servizi sia giustificabile da una ragione imperativa di interesse generale, essa dev'essere non soltanto idonea alla realizzazione dello scopo perseguito, ma altresì proporzionata ad esso, vale a dire che non deve andare oltre quanto necessario per raggiungere quest'ultimo. Si pone, dunque, la questione se altri provvedimenti non possano consentire il raggiungimento del medesimo obiettivo, apportando simultaneamente meno restrizioni alla libera prestazione di servizi.

66. Tanto le parti del procedimento principale quanto la Commissione pongono in discussione la proporzionalità del provvedimento nazionale de quo, sostenendo che arrecherebbe notevole pregiudizio alle possibilità di promozione della ricorrente, apportando al contempo soltanto un beneficio assai limitato alle emittenti televisive regionali e locali.

67. Tale argomento è tuttavia fondato sulla negazione, da parte degli interessati, dell'idoneità del provvedimento de quo al conseguimento dello scopo perseguito. Orbene, come ho già osservato, l'inidoneità del provvedimento al suo scopo non mi sembra dimostrata. Pertanto, se si ammette che il provvedimento in questione è idoneo al suo scopo, la ponderazione degli interessi in gioco, vale a dire quelli delle imprese che intendono promuovere loro stesse con una pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali e quelli delle emittenti televisive regionali e locali, si presenta sotto un'altra luce. Infatti, a mio avviso, il legislatore tedesco legittimamente ha potuto ritenere che l'interesse pubblico all'esistenza di dette emittenti e al loro contributo al dibattito pubblico a livello regionale e locale prevalesse sull'interesse privato delle imprese alla propria promozione mediante un determinato canale di comunicazione.

68. Resta allora da chiedersi se esistano altri provvedimenti meno restrittivi che consentano di raggiungere il menzionato obiettivo di tutela del pluralismo dei media a livello regionale e locale.

69. La ricorrente nel procedimento principale si richiama, in proposito, alla soluzione vigente in Austria, suo Stato membro d'origine. Tale soluzione consiste nel garantire il finanziamento dei canali televisivi pubblici mediante un canone, con un divieto di pubblicità, e nel lasciare libertà per quanto concerne la pubblicità, inclusa quella su scala regionale, ai canali privati.

70. Tuttavia, secondo consolidata giurisprudenza, il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate e, pertanto, incompatibili con il diritto dell'Unione²⁵. Quindi, l'esistenza di norme meno severe in Austria non può essere considerata quale prova della non proporzionalità del provvedimento tedesco in questione.

71. Peraltro, sebbene il finanziamento dei media con fondi pubblici possa costituire una soluzione per taluni problemi, esso può altresì sollevare interrogativi per quanto riguarda l'effettiva indipendenza di tali media. Da questo punto di vista, il fatto di disporre di risorse proprie, ad esempio sotto forma di introiti pubblicitari, rappresenta una garanzia aggiuntiva dell'indipendenza dei media stessi e, dunque, del pluralismo delle opinioni.

72. Per contro, l'esistenza stessa della clausola prevista all'articolo 7, paragrafo 11, del RStV, che consente ai Länder di autorizzare, eventualmente subordinatamente a determinate condizioni, nei loro rispettivi territori la pubblicità su scala regionale su canali televisivi nazionali, suggerisce che una mitigazione del divieto dettato dall'articolo 7 del RStV potrebbe essere possibile senza pregiudicato lo

²⁵ V., in particolare, sentenze del 10 maggio 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, EU:C:1995:126, punto 51); del 13 luglio 2004, *Commissione/Francia* (C-262/02, EU:C:2004:431, punto 37) nonché, da ultimo, del 18 settembre 2019, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, punto 71).

scopo perseguito dal divieto medesimo. La circostanza che tale possibilità sia rimasta inapplicata fino ad oggi non muta in alcun modo il fatto che il legislatore tedesco, introducendo la clausola de qua, ha riconosciuto la compatibilità di una simile eventuale autorizzazione con gli obiettivi del provvedimento in esame.

73. Si potrebbero immaginare altri provvedimenti meno restrittivi di un divieto assoluto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come una partecipazione delle emittenti televisive regionali e locali ai proventi che le emittenti nazionali abbiano ricavato da tale pubblicità su scala regionale. Un simile provvedimento consentirebbe di conciliare gli interessi dei potenziali inserzionisti, quale la ricorrente nel procedimento principale, con quelli delle emittenti televisive regionali e locali.

74. Spetterà in definitiva al giudice del rinvio valutare, alla luce delle particolari circostanze giuridiche e di fatto in Germania, la proporzionalità del provvedimento in questione e, in particolare, l'esistenza di eventuali provvedimenti meno restrittivi. Affinché tale valutazione sia realistica, il giudice medesimo dovrà prendere in considerazione soltanto i provvedimenti effettivamente applicabili dal legislatore nazionale. Infatti, non servirebbe a nulla censurare il provvedimento esistente in nome di provvedimenti certamente meno restrittivi, ma meramente teorici.

Proposta di risposta

75. Alla luce dei suesposti rilievi, propongo di rispondere alle prime tre questioni pregiudiziali dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 e il principio di parità di trattamento devono essere interpretati nel senso che non ostano ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV. L'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che non osta ad un divieto di tal genere, purché non esistano misure meno restrittive che il legislatore nazionale sia realmente in grado di introdurre, atte a consentire il conseguimento dell'obiettivo di tutela del pluralismo delle opinioni a livello regionale e locale, la cui verifica spetta al giudice del rinvio.

Sulla quarta questione pregiudiziale

76. Con la quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 11 della Carta debba essere interpretato nel senso che osti ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, RStV.

77. Il giudice del rinvio non spiega il fondamento dei propri dubbi relativi alla conformità del provvedimento nazionale in questione con l'articolo 11 della Carta. Lo stesso può dirsi per la ricorrente nel procedimento principale nonché per la Commissione, che si limitano ad affermare che il provvedimento violerebbe la menzionata disposizione della Carta. Occorre tuttavia esaminare tale questione per fornire al giudice del rinvio una risposta al proprio quesito.

78. Come correttamente osservato dalla Commissione, la Carta è applicabile nella specie. Infatti, essa è applicabile, inter alia, nei casi in cui la normativa nazionale costituisca una restrizione a una libertà del mercato interno e lo Stato membro invochi una ragione imperativa di interesse generale al fine di giustificare tale restrizione²⁶.

²⁶ V., da ultimo, sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli) (C-235/17, EU:C:2019:432, punti da 63 a 65).

79. In forza dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La libertà di espressione è garantita dall'articolo 10 della CEDU. Orbene, il significato e la portata dei diritti riconosciuti in tale convenzione sono definiti nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

80. Secondo tale giurisprudenza, come sottolineato dalla Commissione, la libertà di espressione si applica all'espressione commerciale e alla pubblicità²⁷. Ne consegue che il provvedimento nazionale controverso nella specie, che limita le possibilità di pubblicità della ricorrente nel procedimento principale, dev'essere considerato quale una restrizione alla libertà di espressione garantita tanto dall'articolo 10 della CEDU quanto dall'articolo 11 della Carta.

81. In forza dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, tuttavia, la limitazione all'esercizio dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti è possibile a condizione che sia prevista dalla legge, che rispetti il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e che risponda effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Una riserva analoga si trova, per quanto concerne la libertà di espressione, all'articolo 10, paragrafo 2, della CEDU.

82. Il provvedimento nazionale controverso nella specie persegue l'obiettivo di tutela del pluralismo dei media, valore espressamente riconosciuto all'articolo 11, paragrafo 2, della Carta. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, della CEDU, «[l]'estensione del margine di discrezionalità di cui gli Stati contraenti dispongono in materia varia in funzione di molteplici elementi, tra i quali la tipologia di “discorso” o di informazione in questione riveste particolare importanza. Pertanto, sebbene l'articolo 10[, paragrafo 2] della [CEDU] non lasci certo spazio a restrizioni alla libertà di espressione ad esempio in materia politica, gli Stati contraenti dispongono di un ampio margine di discrezionalità allorché regolamentano la libertà di espressione nel settore commerciale»²⁸. Tale principio è già stato riconosciuto dalla Corte per quanto attiene all'applicazione dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione²⁹. Peraltro, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, «qualora lo scopo perseguito sia la “tutela dei diritti e delle libertà altrui” e tali “diritti e libertà” figurino tra quelli garantiti dalla [CEDU] o dai suoi Protocolli, occorre ammettere che la necessità di tutelarli possa indurre gli Stati a limitare altri diritti o libertà parimenti sanciti dalla [CEDU]. È allora difficile effettuare il bilanciamento degli interessi eventualmente contrastanti degli uni e degli altri e gli Stati contraenti devono disporre al riguardo di un ampio margine di discrezionalità»³⁰.

83. A mio avviso, adottando il provvedimento nazionale de quo, il legislatore tedesco non ha oltrepassato il proprio margine di discrezionalità nell'esercizio della ponderazione tra, da un lato, la libertà di espressione commerciale e, dall'altro, l'interesse alla tutela del pluralismo delle opinioni e dei media.

84. A tal riguardo, è particolarmente importante rilevare che il provvedimento in questione non contiene alcun divieto di pubblicità per i prodotti o il marchio della ricorrente nel procedimento principale. I suoi effetti si limitano a circoscrivere la possibilità per la ricorrente di promuovere sé stessa tramite un solo canale di comunicazione, ossia i canali televisivi nazionali mediante la pubblicità su scala regionale. Pur trattandosi del mezzo pubblicitario più redditizio secondo la ricorrente, resta nondimeno il fatto che essa ha accesso ad altri canali promozionali, in particolare alla

27 V. Corte EDU, 16 luglio 2013, Remuszko c. Polonia (CE:ECHR:2013:0716JUD000156210, § 59).

28 Corte EDU, 10 gennaio 2013, Ashby Donald e altri c. Francia (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 39).

29 V. sentenza del 23 ottobre 2003, RTL Television (C-245/01, EU:C:2003:580, punto 73).

30 Corte EDU, 10 gennaio 2013, Ashby Donald e altri c. Francia (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, § 40).

pubblicità in Internet che la ricorrente stessa presenta come quasi equivalente a quella televisiva. Pertanto, per quanto concerne la libertà di espressione della ricorrente, si deve rilevare che il provvedimento nazionale in questione non pregiudica il contenuto essenziale dei propri diritti³¹. Tutt'al più esso pregiudica le sue opportunità commerciali.

85. Propongo dunque di rispondere alla quarta questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 11 della Carta dev'essere interpretato nel senso che non osta ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, del RStV.

Conclusione

86. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Landgericht Stuttgart (Tribunale del Land, Stoccarda, Germania) nei termini seguenti:

L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), il principio di parità di trattamento, nonché l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che non ostano ad un divieto di pubblicità su scala regionale sui canali televisivi nazionali, come quello dettato dall'articolo 7, paragrafo 11, dello Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (convenzione statale in materia di radiodiffusione e media televisivi), del 31 agosto 1991, come modificato dall'Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (18^a convenzione statale di modifica in materia di radiodiffusione), del 21 dicembre 2015.

L'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che non osta a tale divieto, purché non esistano misure meno restrittive che il legislatore nazionale sia realmente in grado di introdurre, atte a consentire il conseguimento dell'obiettivo di tutela del pluralismo delle opinioni a livello regionale e locale, la cui verifica spetta al giudice del rinvio.

31 V., per analogia, sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punto 151).