SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

23 dicembre 2015 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli – Regolamento (UE) n. 1308/2013 − Libera circolazione delle merci – Articolo 34 TFUE − Restrizioni quantitative – Misure di effetto equivalente – Prezzo minimo delle bevande alcoliche calcolato in base alla quantità di alcool nel prodotto – Giustificazione – Articolo 36 TFUE − Tutela della salute e della vita delle persone – Valutazione da parte del giudice nazionale»

Nella causa C-333/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Court of Session (Scozia) [Corte suprema civile (Scozia), Regno Unito], con decisione del 3 luglio 2014, pervenuta in cancelleria l'8 luglio 2014, nel procedimento

Scotch Whisky Association,

spiritsEUROPE,

Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV)

contro

Lord Advocate,

Advocate General for Scotland,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (relatore) e J.-C. Bonichot, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 maggio 2015,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE e il Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), da C. Livingstone, advocate, G. McKinlay, Rechtsanwalt, A. O'Neill, QC, J. Holmes e M. Ross, barristers;

– per il Lord Advocate, da S. Bathgate, in qualità di agente, assistita da C. Pang e L. Irvine, advocates, nonché da G. Moynihan, QC;

– per il governo del Regno Unito, da C.R. Brodie, S. Behzadi-Spencer e M. Holt, in qualità di agenti, assistiti da A. Carmichael, barrister;

– per il governo bulgaro, da E. Petranova e D. Drambozova, in qualità di agenti;

– per l'Irlanda, da E. Creedon, Joyce e B. Counihan, in qualità di agenti, assistiti da B. Doherty, barrister;

– per il governo spagnolo, da A. Rubio González, in qualità di agente;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman e M. Gijzen, in qualità di agenti;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, M. Szwarc, M. Załęska e D. Lutostańska, in qualità di agenti;

– per il governo portoghese, da A. Gameiro e L. Inez Fernandes, in qualità di agenti;

– per il governo finlandese, da H. Leppo, in qualità di agente;

– per il governo svedese, da A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson e L. Swedenborg, in qualità di agenti;

– per il governo norvegese, da K. Nordland Hansen e M. Schei, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da B. Eggers e G. Wilms, in qualità di agenti;

– per l'Autorita di vigilanza EFTA, da J.T. Kaasin, M. Moustakali e A. Lewis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 settembre 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU L 347, pag. 671; in prosieguo: il «regolamento "unico OCM"»), nonché gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Scotch Whisky Association, spiritsEUROPE e il Comité de la Communauté économique européenne des Industries et du Commerce des Vins, Vins aromatisés, Vins mousseux, Vins de liqueur et autres Produits de la Vigne (CEEV), da un lato, e il Lord Advocate e l'Advocate General for Scotland, dall'altro lato, a proposito della validità della legge nazionale e del progetto di decreto relativi all'imposizione di un prezzo minimo per unità di alcool (in prosieguo: l'«MPU») ai fini della vendita al dettaglio di bevande alcoliche in Scozia.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 I considerando 15, 43, 172 e 174 del regolamento «unico OCM» enunciano quanto segue:

«(15) Il presente regolamento dovrebbe prevedere la possibilità di smaltire i prodotti acquistati [in regime di intervento]. Tali misure dovrebbero essere adottate in modo da evitare turbative di mercato e da assicurare un accesso non discriminatorio alla merce e la parità di trattamento degli acquirenti.

(...)

(43) Nel settore vitivinicolo è importante istituire misure di sostegno che rafforzino le strutture competitive. (…)

(...)

(172) Date le peculiarità del settore agricolo e la sua dipendenza dal corretto funzionamento dell'intera catena di approvvigionamento alimentare, compresa l'efficace applicazione delle norme sulla concorrenza in tutti i settori correlati nell'insieme della filiera alimentare, che può essere altamente concentrata, è opportuno dedicare particolare attenzione all'applicazione delle norme sull'applicazione delle regole in materia di concorrenza di cui all'articolo 42 TFUE. (…)

(...)

(174) È opportuno autorizzare un approccio particolare nel caso delle organizzazioni di produttori o delle loro associazioni il cui fine specifico è la produzione o la commercializzazione in comune di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni, salvo che tale azione comune escluda la concorrenza (...)».

4 L'articolo 167 del regolamento «unico OCM», intitolato «Regole di commercializzazione destinate a migliorare e stabilizzare il funzionamento del mercato comune dei vini», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Per migliorare e stabilizzare il funzionamento del mercato comune dei vini, comprese le uve, i mosti e i vini da cui sono ottenuti, gli Stati membri produttori possono stabilire regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta, in particolare tramite decisioni adottate dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute a norma degli articoli 157 e 158.

Tali regole sono proporzionate all'obiettivo perseguito e:

a) non riguardano le operazioni che hanno luogo dopo la prima commercializzazione del prodotto;

b) non permettono la fissazione di prezzi, nemmeno orientativi o raccomandati;

(...)».

Il diritto del Regno Unito

5 La legge del 2012 relativa al prezzo minimo delle bevande alcoliche in Scozia [Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012; in prosieguo: la «legge del 2012»] stabilisce l'imposizione di un MPU, che dev'essere rispettato da qualunque possessore della licenza richiesta per vendere bevande alcoliche al dettaglio in Scozia.

6 La legge del 2012 prevede che il governo scozzese determini l'MPU tramite normativa secondaria. A tal proposito, detto governo ha proposto un progetto di decreto, ossia il decreto del 2013 relativo ad un prezzo minimo per unità di alcool in Scozia [The Alcohol (Minimum Price per Unit) (Scotland) Order 2013; in prosieguo: il «decreto MPU»], per sottoporlo all'approvazione del Parlamento scozzese.

7 Secondo il citato decreto, l'MPU è fissato a 0,50 sterline (GBP) (circa EUR 0,70). Il prezzo minimo di vendita di un prodotto viene, quindi, calcolato ricorrendo alla formula MPU x S x V x 100, dove «MPU» è il prezzo minimo per unità, «S» la gradazione alcolica e «V» il volume dell'alcool espresso in litri.

8 La legge del 2012 dispone che il governo scozzese esamini l'effetto della fissazione di un MPU per poi sottoporre un rapporto al Parlamento nei cinque anni successivi all'entrata in vigore della normativa in parola. Inoltre, detta legge prevede che la fissazione di un MPU cesserà dopo sei anni dall'entrata in vigore del decreto MPU a meno che il Parlamento decida di mantenere questo sistema.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

9 La legge del 2012 è stata emanata dal Parlamento scozzese, ma solo talune «parti formali» della stessa sono entrate in vigore il 29 giugno 2012. In base a detta legge, i ministri scozzesi hanno adottato il decreto MPU, che fissa l'MPU a 0,50 GBP (circa EUR 0,70).

10 Il 25 giugno 2012, i ministri scozzesi hanno notificato il citato decreto alla Commissione europea, in ossequio alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37). Il 25 settembre 2012, la Commissione ha espresso un parere in cui sostiene che la misura nazionale costituisce una limitazione quantitativa vietata dall'articolo 34 TFUE, che non può essere giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE.

11 Il 19 luglio 2012, i ricorrenti di cui al procedimento principale hanno avviato un procedimento giudiziario per contestare la validità della legge del 2012 e del decreto MPU. A seguito del rigetto della loro impugnazione in primo grado, i ricorrenti hanno proposto appello dinanzi alla Court of Session (Scozia) [Corte suprema civile (Scozia)]. I ministri scozzesi si sono, tuttavia, impegnati a non rendere vigenti le disposizioni relative all'MPU prima della conclusione di tale procedimento.

12 Alla luce di ciò, la Court of Session (Scozia) [Corte suprema civile (Scozia)] ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, sulla base di un'adeguata interpretazione del diritto dell'Unione relativo all'organizzazione comune del mercato del vino, in particolare del regolamento n. 1308/2013, sia legittimo che uno Stato membro promulghi una misura nazionale che prescrive un prezzo minimo di vendita al dettaglio per il vino in funzione della quantità di alcool contenuta nel prodotto venduto e che, pertanto, si discosti dal principio della libera formazione del prezzo secondo le forze di mercato che altrimenti fonderebbe il mercato del vino.

2) Nel contesto di una giustificazione richiesta ai sensi dell'articolo 36 TFUE, qualora:

i) uno Stato membro abbia ritenuto che sia opportuno, nell'interesse della tutela della salute umana, aumentare il costo del consumo di un prodotto – nella fattispecie bevande alcoliche – per i consumatori, o per una parte di questi ultimi, e

ii) rispetto a tale prodotto lo Stato membro sia libero di imporre accise o altre imposte (comprese imposte o diritti basati sulla gradazione alcolica, sul volume, sul valore, o un insieme di tali misure fiscali),

se, e a quali condizioni, a uno Stato membro sia consentito evitare tali misure fiscali che implicano l'aumento del prezzo per i consumatori in favore di misure normative di fissazione di un prezzo minimo di vendita al dettaglio che crea distorsioni al commercio e alla concorrenza all'interno dell'Unione.

3) Qualora un giudice di uno Stato membro sia chiamato a decidere se una misura normativa che costituisce una restrizione quantitativa al commercio incompatibile con l'articolo 34 TFUE possa, tuttavia, essere giustificata ai sensi dell'articolo 36 TFUE, sulla base della tutela della salute umana, se tale giudice nazionale debba limitarsi a esaminare solo le informazioni, gli elementi di prova o altri documenti a

disposizione del legislatore e da esso considerati al momento in cui la normativa è stata promulgata. In caso di risposta negativa, quali altre limitazioni possano applicarsi alla capacità del giudice nazionale di valutare tutti i documenti o gli elementi di prova disponibili e offerti dalle parti al momento della sua decisione.

4) Qualora a un giudice di uno Stato membro sia richiesto, nella sua interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, di valutare un'asserzione delle autorità nazionali relativa al fatto che una misura, la quale altrimenti costituirebbe una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 TFUE, sia giustificata in quanto deroga, nell'interesse della tutela della salute umana, ai sensi dell'articolo 36 TFUE, in che termini il giudice debba, o possa, elaborare – sulla base degli elementi a sua disposizione – un'opinione oggettiva sull'efficacia della misura nel raggiungere lo scopo dichiarato, sulla disponibilità di misure alternative, almeno di pari efficacia, che hanno un effetto meno perturbativo per la concorrenza interna all'Unione e sulla generale proporzionalità della misura.

5) Se, nel considerare (nell'ambito di una controversia relativa alla questione se una misura sia giustificata sulla base della tutela della salute umana ai sensi dell'articolo 36 TFUE) l'esistenza di una misura alternativa, che non abbia un effetto perturbativo per il commercio e la concorrenza interna all'Unione, o almeno non di pari entità, sia un motivo legittimo per escludere tale misura alternativa il fatto che gli effetti di quest'ultima possano non essere precisamente equivalenti a quelli della misura contestata ai sensi dell'articolo 34 TFUE, ma possano comportare benefici aggiuntivi e soddisfare uno scopo più ampio e più generale.

6) Ai fini della valutazione di una misura nazionale, di cui si sia riconosciuto o accertato il carattere di restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 TFUE e in relazione alla quale viene invocata una giustificazione ai sensi dell'articolo 36 TFUE, e in particolare al fine di valutarne la proporzionalità, in che termini un giudice incaricato di tale compito possa prendere in considerazione la propria valutazione della natura e della portata della violazione determinata da tale misura in quanto restrizione quantitativa contraria all'articolo 34 TFUE».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

13 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento «unico OCM» debba essere interpretato nel senso che osta ad una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone un MPU per la vendita al dettaglio dei vini.

14 In limine, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2, TFUE, l'organizzazione comune dei mercati agricoli (in prosieguo: l'«OCM») può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune (PAC) definiti all'articolo 39 TFUE, e in particolare le regolamentazioni dei prezzi.

15 Inoltre, come enunciato dal considerando 3 del regolamento «unico OCM», quest'ultimo mira ad istituire un OCM per tutti i prodotti agricoli elencati all'allegato I dei Trattati UE e FUE, tra i quali è compreso il vino.

16 Basandosi sulla giurisprudenza della Corte relativa alla normativa della Comunità europea in vigore negli anni '80, che disciplinava l'OCM

vitivinicola, le ricorrenti nel procedimento principale sostengono, a tal proposito, che il regolamento «unico OCM» costituisce un sistema completo di regolamentazione del mercato comune dei vini, in particolare in materia di prezzo. Alla luce di ciò, gli Stati membri non possono emanare una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale. In particolare, il divieto per tutti gli Stati membri di imporre misure unilaterali che fissino il prezzo al dettaglio dei vini deriverebbe espressamente dall'articolo 167, paragrafo 1, lettera b), del citato regolamento.

17 Si deve tuttavia constatare, come correttamente dedotto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, che il regolamento «unico OCM» non contiene né disposizioni che autorizzino a fissare prezzi di vendita al dettaglio dei vini, a livello nazionale o dell'Unione, né disposizioni che vietino agli Stati membri di adottare misure nazionali che fissino tali prezzi.

18 Infatti, se è vero che l'articolo 167, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento prevede espressamente che gli Stati membri produttori non possono permettere la fissazione di prezzi, nemmeno orientativi o raccomandati, ciò accade tuttavia nell'ambito della definizione di regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta, in particolare tramite decisioni adottate dalle organizzazioni interprofessionali nel mercato comune dei vini.

19 Di conseguenza, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti per l'adozione di talune misure non previste nel regolamento «unico OCM» a condizione che dette misure non siano tali da derogare o violare detto regolamento, o ostare al suo buon funzionamento (v., in tal senso, sentenza Kuipers, C-283/03, EU:C:2005:314, punto 37 e giurisprudenza citata).

20 Per quanto concerne la fissazione di un prezzo minimo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 31 e 37 delle sue conclusioni, in mancanza di un meccanismo di fissazione dei prezzi, la libera determinazione del prezzo di vendita attraverso il libero gioco della concorrenza è una componente del regolamento «unico OCM» e costituisce l'espressione del principio di libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva.

21 Nel procedimento principale, si deve rilevare che l'imposizione di un MPU fa sì che il prezzo di vendita al dettaglio di vini prodotti localmente o importati non possa essere in alcun caso inferiore a tale prezzo minimo obbligatorio. Una tale misura è, quindi, idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni concorrenziali, impedendo a taluni produttori o importatori di trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori per proporre più allettanti prezzi di vendita al dettaglio (v., in tal senso, sentenze Commissione/Francia, C-197/08, EU:C:2010:111, punto 37, e Commissione/Irlanda, C-221/08, EU:C:2010:113, punto 40).

22 Orbene, a tal proposito la Corte ha già dichiarato che le organizzazioni comuni di mercato sono basate sul principio di un mercato aperto, al quale qualsiasi produttore ha liberamente accesso in condizioni di concorrenza effettiva (sentenza Milk Marque e National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, punto 59 e giurisprudenza citata).

23 Peraltro, occorre ricordare che uno degli obiettivi della PAC è il mantenimento di un'effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli (sentenza Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, punto 37), e ciò è recepito in diversi

considerando del regolamento «unico OCM», quali i considerando 15, 43, 172 e 174.

24 Di conseguenza, si deve constatare che la normativa nazionale di cui al procedimento principale, che impone un MPU per la vendita al dettaglio dei vini, può violare il regolamento «unico OCM» in quanto una simile misura è in contrasto con il principio di libera determinazione del prezzo di vendita dei prodotti agricoli attraverso il libero gioco della concorrenza, sul quale tale regolamento è fondato.

25 Il Lord Advocate, tuttavia, fa valere che il citato regolamento non impedisce alle autorità scozzesi di adottare la misura di cui al procedimento principale, dato che la stessa persegue l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone attraverso la lotta contro l'abuso di alcool, obiettivo che non è direttamente oggetto del regolamento «unico OCM».

26 Si deve, infatti, constatare che l'instaurazione di un OCM non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale OCM, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato comune nel settore interessato (v. sentenza Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, punto 29 e giurisprudenza citata).

27 Alla luce di ciò, uno Stato membro può invocare l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone per giustificare una misura, come quella di cui al procedimento principale, che compromette il sistema di libera determinazione dei prezzi in condizioni di concorrenza effettiva, sul quale è fondato il regolamento «unico OCM».

28 Una misura restrittiva come quella prevista dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale deve, tuttavia, soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della Corte per quanto concerne la sua proporzionalità, ossia deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedere quanto è necessario per il suo raggiungimento (v., per analogia, sentenza Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 64), aspetto che la Corte esaminerà nell'ambito delle questioni dalla seconda alla sesta, riguardanti specificamente l'analisi della proporzionalità di tale normativa. Occorre rilevare che, in ogni caso, l'esame della proporzionalità deve farsi tenendo conto, in particolare, degli obiettivi della PAC nonché del buon funzionamento dell'OCM, il che impone un bilanciamento tra tali obiettivi e quello perseguito dalla citata normativa, ossia la tutela della salute.

29 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento «unico OCM» deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone un MPU per la vendita al dettaglio dei vini, a condizione che detta misura sia effettivamente idonea a garantire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone e che, tenuto conto degli obiettivi della PAC nonché del buon funzionamento dell'OCM, non ecceda quanto è necessario per il raggiungimento del citato obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone.

Sulle questioni seconda e quinta

30 Con le sue questioni seconda e quinta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio, in sostanza, chiede se gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano a che uno Stato membro, per perseguire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone a mezzo dell'aumento del prezzo del consumo di alcool, opti per una normativa, come quella di cui al procedimento

principale, che impone un MPU per la vendita al dettaglio delle bevande alcoliche ed escluda una misura meno restrittiva degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione, quale l'aumento delle accise, in base al motivo che quest'ultima misura può comportare benefici aggiuntivi e soddisfare uno scopo più ampio e più generale rispetto alla misura prescelta.

31 In limine, si deve rilevare che, secondo costante giurisprudenza, ogni misura di uno Stato membro idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito dell'Unione deve essere considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 34 TFUE (v., in particolare, sentenze Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punto 5, e Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, punto 16).

32 Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 59 e 60 delle sue conclusioni, la normativa di cui al procedimento principale, per il solo fatto di impedire che il prezzo di costo inferiore dei prodotti importati possa riflettersi sul prezzo di vendita al consumatore, può ostacolare l'accesso al mercato britannico delle bevande alcoliche legalmente commercializzate negli altri Stati membri diversi dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e costituisce, quindi, una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 TFUE (v., in tal senso, sentenze Commissione/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 37; ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punto 35, e Vilniaus energija, C-423/13, EU:C:2014:2186, punto 48), il che, peraltro, non è stato contestato né dal giudice del rinvio né da alcuna delle parti che hanno presentato osservazioni nella presente causa.

33 Secondo una giurisprudenza costante, una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione può essere giustificata, in particolare, da ragioni di tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi dell'articolo 36 TFUE, solo se tale misura è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccede quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, sentenza ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punto 45 e giurisprudenza citata).

34 In relazione all'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, il giudice del rinvio indica che dalle note esplicative che accompagnano la proposta di legge del 2012 sottoposta al Parlamento scozzese nonché da uno studio dal titolo «Business and Regulatory Impact Assessment» discende che tale normativa persegue un duplice obiettivo, quello di ridurre, in modo mirato, il consumo di alcool da parte dei consumatori dediti a un consumo pericoloso o nocivo, ma anche, in generale, il consumo di alcool da parte della popolazione. All'udienza dinanzi alla Corte, il Lord Advocate ha confermato tale duplice obiettivo, che, riguardando tutta la popolazione, include quali destinatari, solamente in via non prioritaria, i bevitori che fanno un uso moderato di alcool.

35 Occorre, quindi, constatare che la normativa di cui al procedimento principale persegue, in termini più generali, l'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone, che occupa il primo posto tra i beni o gli interessi protetti dall'articolo 36 TFUE. A tal proposito spetta agli Stati membri, entro i limiti imposti dal Trattato, stabilire il livello al quale essi intendono assicurarne la tutela (sentenza Rosengren e a., C-170/04, EU:C:2007:313, punto 39 e giurisprudenza citata).

36 Per quanto concerne l'idoneità di tale normativa a raggiungere il citato obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone, occorre osservare che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 127 delle sue conclusioni, non pare irragionevole ritenere che una misura che

stabilisce un prezzo minimo di vendita delle bevande alcoliche, e che mira in particolare ad aumentare i prezzi delle bevande alcoliche a basso costo, sia idonea a ridurre il consumo di alcool, in generale, e il consumo pericoloso o nocivo, in particolare, dato che i bevitori dediti ad un simile consumo acquistano in larga misura bevande alcoliche a basso costo.

37 Peraltro, si deve ricordare che una misura restrittiva può essere ritenuta idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se essa soddisfa veramente l'esigenza di conseguirlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, punto 42, nonché, per analogia, sentenza Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 64).

38 A tal proposito, discende dagli elementi del fascicolo trasmesso alla Corte nonché dalle osservazioni del Lord Advocate e dalle discussioni in sede di udienza che la normativa nazionale di cui al procedimento principale s'iscrive in una strategia politica più generale che mira a contrastare i devastanti effetti provocati dall'alcool. Infatti, l'imposizione di un MPU, prevista da detta normativa, costituisce una misura tra altre 40 che hanno per obiettivo la riduzione, in modo coerente e sistematico, del consumo di alcool da parte della popolazione scozzese nel suo insieme, qualunque sia il luogo o la modalità di tale consumo.

39 Ne consegue che la normativa nazionale di cui al procedimento principale appare idonea a conseguire l'obiettivo perseguito.

40 Per quanto concerne la questione se la citata normativa nazionale ecceda quanto è necessario per tutelare efficacemente la salute e la vita delle persone, si deve ricordare che, nel caso di specie, tale analisi si deve fare anche, come ricordato al punto 28 della presente sentenza, a proposito degli obiettivi della PAC e del buon funzionamento dell'OCM. Tuttavia, vista la questione esaminata nel caso di specie, detta analisi dovrà essere condotta tenuto conto del principio di proporzionalità nell'ambito dell'articolo 36 TFUE e non dovrà, quindi, essere effettuata separatamente.

41 Occorre, inoltre, sottolineare che una normativa o prassi nazionale non può avvalersi della deroga di cui all'articolo 36 TFUE qualora la salute e la vita delle persone possano essere tutelate, con pari efficacia, con provvedimenti di minore pregiudizio per gli scambi nell'Unione (sentenza Rosengren e a., C-170/04, EU:C:2007:313, punto 43 e giurisprudenza citata).

42 A tal proposito, il giudice del rinvio fa riferimento in modo specifico ad una misura di carattere fiscale, come un inasprimento della tassazione sulle bevande alcoliche, considerando che potrebbe far conseguire, in modo altrettanto efficace di una misura che fissa un MPU, l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone, pur essendo meno restrittiva della libera circolazione delle merci. Tuttavia, le parti che hanno presentato osservazioni sono divise sulla questione.

43 Innanzitutto, si deve a tal proposito indicare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 143 delle sue conclusioni, che il diritto dell'Unione non osta, in linea di principio, ad un inasprimento della tassazione sulle bevande alcoliche. Gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità sufficiente a procedere ad un aumento generale delle accise, in particolare, per perseguire la realizzazione di obiettivi specifici in termini di salute.

44 Si deve, poi, constatare che una disciplina fiscale costituisce uno strumento importante ed efficace di lotta al consumo di bevande alcoliche e,

pertanto, di tutela della salute. L'obiettivo di garantire che i prezzi di tali bevande siano fissati a livelli elevati può essere adeguatamente perseguito mediante l'aumento dell'imposizione fiscale sulle stesse, dal momento che gli aumenti dei diritti di accisa devono prima o poi tradursi in un aumento dei prezzi di vendita al dettaglio, senza con ciò compromettere la libertà di determinazione del prezzo (v., per analogia, sentenze Commissione/Grecia, C-216/98, EU:C:2000:571, punto 31, e Commissione/Francia, C-197/08, EU:C:2010:111, punto 52).

45 Occorre precisare, a tal proposito, che, contrariamente a quanto dedotto dal Lord Advocate, la circostanza che la giurisprudenza citata al punto che precede sia relativa ai prodotti del tabacco non può impedire la sua applicazione al caso di cui al procedimento principale, che concerne il commercio di bevande alcoliche. Infatti, nell'ambito di misure nazionali il cui obiettivo è la tutela della salute e della vita delle persone, ed indipendentemente dalle peculiarità del singolo prodotto, l'aumento dei prezzi delle bevande alcoliche può essere ottenuto, così come accade per i prodotti del tabacco, attraverso l'inasprimento della tassazione.

46 Orbene, una misura fiscale che aumenta la tassazione sulle bevande alcoliche può essere meno restrittiva per il commercio di tali prodotti all'interno dell'Unione rispetto ad una misura che imponga un MPU. Infatti, come ricordato al punto 21 della presente sentenza, quest'ultima misura, al contrario di un aumento della tassazione di detti prodotti, limita fortemente la libertà degli operatori economici di determinare il loro prezzo di vendita al dettaglio e, di conseguenza, costituisce un grave ostacolo all'accesso al mercato britannico delle bevande alcoliche legalmente commercializzate negli Stati membri diversi dal Regno Unito nonché al libero gioco della concorrenza in tale mercato.

47 Infine, per quanto concerne la questione se sia possibile escludere le misure fiscali in favore dell'adozione di un MPU, per la ragione che le prime non consentirebbero di conseguire in modo altrettanto efficace l'obiettivo perseguito, si deve sottolineare che la circostanza che un inasprimento della tassazione sulle bevande alcoliche comporti un aumento generalizzato dei prezzi delle stesse – colpendo tanto i bevitori che fanno un uso moderato di alcool quanto quelli dediti ad un consumo pericoloso o nocivo – non sembra portare alla conclusione che tale inasprimento di tassazione presenti un'efficacia inferiore rispetto alla misura prescelta, tenuto conto del duplice obiettivo perseguito dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, come ricordato al punto 34 della presente sentenza.

48 Al contrario, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 150 delle sue conclusioni, alla luce delle suesposte riflessioni, il fatto che una misura alternativa di inasprimento della tassazione possa procurare vantaggi ulteriori rispetto all'imposizione di un MPU, contribuendo alla realizzazione dell'obiettivo generale di lotta contro l'abuso di alcool, non solo non potrebbe costituire una ragione per respingere una tale misura, ma costituirebbe di fatto un elemento atto a giustificare la scelta di tale misura in luogo di quella che impone un MPU.

49 Spetta pertanto al giudice del rinvio, che è il solo a disporre di tutti gli elementi di diritto e di fatto che contraddistinguono le circostanze del caso di specie, determinare se una misura diversa rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale, come l'inasprimento della tassazione sulle bevande alcoliche, sia atta a tutelare la salute e la vita delle persone in modo altrettanto efficace di detta normativa, pur essendo meno restrittiva del commercio di tali prodotti all'interno dell'Unione.

50 Discende dalle considerazioni che precedono che si deve rispondere alla seconda e alla quinta questione dichiarando che gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro, per perseguire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone a mezzo dell'aumento del prezzo del consumo di alcool, opti per una normativa, come quella di cui al procedimento principale,

che impone un MPU per la vendita al dettaglio delle bevande alcoliche ed escluda una misura, quale l'aumento delle accise, che può essere meno restrittiva degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione. Spetta al giudice del rinvio verificare se questo è in effetti il caso alla luce di un'analisi circostanziata di tutti gli elementi pertinenti della controversia sulla quale è chiamato a giudicare. La sola circostanza che quest'ultima misura possa comportare benefici aggiuntivi e soddisfare in modo più ampio l'obiettivo della lotta contro l'abuso di alcool non può giustificarne l'esclusione.

Sulle questioni quarta e sesta

51 Con la sua quarta e la sesta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sull'interpretazione da dare all'articolo 36 TFUE quanto al grado d'intensità dell'esame di proporzionalità che tale giudice deve effettuare quando esamina una normativa nazionale rispetto alla giustificazione relativa alla tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi di detto articolo.

52 Si deve rilevare che, alla luce della giurisprudenza citata al punto 35 della presente sentenza, spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono assicurare la tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi dell'articolo 36 TFUE, sempre tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione.

53 Poiché un divieto come quello risultante dalla normativa nazionale di cui al procedimento principale costituisce una deroga al principio della libera circolazione delle merci, incombe alle autorità nazionali l'onere di dimostrare che detta normativa è conforme al principio di proporzionalità, ossia è necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso divieti o limitazioni di minore portata o che colpiscano in minor misura il commercio nell'ambito dell'Unione (v., in tal senso, sentenze Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punti 75 e 76, nonché Rosengren e a., C-170/04, EU:C:2007:313, punto 50).

54 A questo proposito, le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate da prove adeguate o da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato, nonché da elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione (v., in tal senso, sentenze Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613, punto 25; Commissione/Belgio, C-227/06, EU:C:2008:160, punto 63, e ANETT, C-456/10, EU:C:2012:241, punto 50).

55 Occorre, tuttavia, rilevare che tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che le autorità nazionali competenti nell'adottare una normativa nazionale che impone una misura come l'MPU dimostrino, in positivo, che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso legittimo obiettivo alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza Commissione/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 66).

56 Alla luce di tali considerazioni, spetta al giudice nazionale chiamato ad esaminare la legittimità della normativa nazionale di cui trattasi verificare la pertinenza degli elementi di prova prodotti dalle autorità nazionali competenti per la verifica della conformità di tale normativa rispetto al principio di proporzionalità. In base a tali elementi di prova, detto giudice, in particolare, deve esaminare in modo obiettivo se gli elementi di prova forniti dallo Stato membro interessato consentano ragionevolmente di stimare che i mezzi scelti sono idonei a realizzare gli

obiettivi perseguiti nonché la possibilità di conseguire questi ultimi attraverso misure meno restrittive della libera circolazione delle merci.

57 Nel caso di specie, nell'ambito di un tale esame, il giudice del rinvio può tener conto dell'eventuale esistenza di dubbi scientifici quanto agli effetti concreti e reali sul consumo di alcool di una misura come l'MPU per conseguire l'obiettivo perseguito. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, la circostanza che la normativa nazionale preveda che la fissazione di un MPU cessi dopo sei anni dall'entrata in vigore del decreto MPU, a meno che il parlamento scozzese non decida di mantenerlo, costituisce un elemento che il giudice del rinvio può parimenti prendere in considerazione.

58 Detto giudice deve anche valutare la natura e l'ampiezza della restrizione alla libera circolazione delle merci derivante da una misura come l'MPU, nella comparazione con altre possibili misure che incidano meno sul commercio all'interno dell'Unione, nonché l'incidenza di una simile misura sul buon funzionamento dell'OCM, essendo tale valutazione inerente all'esame di proporzionalità.

59 Risulta dalle considerazioni che precedono che l'articolo 36 TFUE dev'essere interpretato nel senso che, quando esamina una normativa nazionale rispetto alla giustificazione relativa alla tutela della salute e della vita delle persone ai sensi di detto articolo, un giudice nazionale deve esaminare in modo obiettivo se gli elementi di prova forniti dallo Stato membro interessato consentano ragionevolmente di stimare che i mezzi scelti sono idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti nonché la possibilità di conseguire questi ultimi attraverso misure meno restrittive della libera circolazione delle merci e dell'OCM.

Sulla terza questione

60 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 36 TFUE debba essere interpretato nel senso che l'esame di proporzionalità di una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, è limitato alle sole informazioni, prove o altri documenti di cui disponeva il legislatore nazionale al momento dell'adozione di tale misura.

61 Tale giudice rileva il disaccordo tra le parti del procedimento principale quanto alla data di riferimento per la valutazione di legittimità della misura nazionale di cui trattasi. Il giudice del rinvio si interroga, pertanto, sui documenti ed elementi di prova da esaminare nell'ambito della valutazione relativa alla giustificazione di detta misura rispetto all'articolo 36 TFUE, quando nuovi studi, che non erano stati esaminati dal legislatore nazionale al momento dell'adozione di tale misura, siano nell'attuale disponibilità di detto giudice.

62 Si deve, innanzitutto, sottolineare che le prescrizioni del diritto dell'Unione devono essere rispettate in qualsiasi momento rilevante, sia esso quello dell'adozione di un provvedimento, della sua attuazione o della sua applicazione al caso concreto (sentenza Seymour-Smith e Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, punto 45).

63 Nel caso di specie, occorre constatare che il giudice nazionale è chiamato ad esaminare la conformità della normativa nazionale di cui al procedimento principale con il diritto dell'Unione anche se essa non è ancora entrata in vigore nell'ordinamento giuridico nazionale. Di conseguenza, tale giudice deve valutare la conformità di detta normativa con il diritto dell'Unione alla data in cui statuisce.

64 Nell'ambito di tale valutazione, il giudice del rinvio deve prendere in considerazione qualsiasi informazione, elemento di prova o altri documenti pertinenti di cui abbia conoscenza in base alle condizioni previste dal suo diritto nazionale. Una simile valutazione s'impone a maggior ragione in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui sembrano sussistere dubbi scientifici quanto ai reali effetti delle misure previste dalla normativa nazionale, la cui legittimità è sottoposta all'esame del giudice del rinvio.

65 Di conseguenza, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 36 TFUE deve essere interpretato nel senso che l'esame di proporzionalità di una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, non è limitato alle sole informazioni, prove o altri documenti di cui disponeva il legislatore nazionale al momento dell'adozione di tale misura. In circostanze come quelle di cui al procedimento principale, la verifica della conformità di detta misura rispetto al diritto dell'Unione deve essere effettuata sulla base delle informazioni, delle prove o di altri documenti di cui il giudice nazionale dispone al momento in cui statuisce, in base alle condizioni previste dal suo diritto nazionale.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) Il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone un prezzo minimo per unità di alcool per la vendita al dettaglio dei vini, a condizione che detta misura sia effettivamente idonea a garantire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone e che, tenuto conto degli obiettivi della politica agricola comune nonché del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, non ecceda quanto è necessario per il raggiungimento del citato obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone.

2) Gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro, per perseguire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone a mezzo dell'aumento del prezzo del consumo di alcool, opti per una normativa, come quella di cui al procedimento principale, che impone un prezzo minimo per unità di alcool per la vendita al dettaglio delle bevande alcoliche ed escluda una misura, quale l'aumento delle accise, che può essere meno restrittiva degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione europea. Spetta al giudice del rinvio verificare se questo è in effetti il caso alla luce di un'analisi circostanziata di tutti gli elementi pertinenti della controversia sulla quale è chiamato a giudicare. La sola circostanza che quest'ultima misura possa comportare benefici aggiuntivi e soddisfare in modo più ampio l'obiettivo della lotta contro l'abuso di alcool non può giustificarne l'esclusione.

3) L'articolo 36 TFUE dev'essere interpretato nel senso che, quando esamina una normativa nazionale rispetto alla giustificazione relativa alla tutela della salute e della vita delle persone, ai sensi di detto articolo, un giudice nazionale deve esaminare in modo obiettivo se gli elementi di prova forniti dallo Stato membro interessato consentano ragionevolmente di stimare che i mezzi scelti sono idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti nonché la possibilità di conseguire questi ultimi attraverso misure meno restrittive della libera circolazione delle merci e dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

4) L'articolo 36 TFUE deve essere interpretato nel senso che l'esame di proporzionalità di una misura nazionale, come quella di cui al procedimento principale, non è limitato alle sole informazioni, prove o altri documenti di cui disponeva il legislatore nazionale al momento dell'adozione di tale misura. In circostanze come quelle di cui al procedimento principale, la verifica della conformità di detta misura rispetto al diritto dell'Unione deve essere effettuata sulla base delle informazioni, delle prove o di altri documenti di cui il giudice nazionale dispone al momento in cui statuisce, in base alle condizioni previste dal suo diritto nazionale.

Firme

---

* Lingua processuale: l'inglese.