

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PHILIPPE LÉGER

presentate il 16 dicembre 2004¹

1. Il diritto comunitario si oppone ad una normativa nazionale che subordina l'esercizio di un'attività ambulante, avente ad oggetto l'offerta e la sottoscrizione di contratti d'abbonamento a periodici, all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa e che correlativamente vieta, sanzionandolo penalmente, l'esercizio di tale attività da parte di una persona che non sia titolare della detta autorizzazione?

2. Tale è, in sostanza, la questione posta dal *Rechtbank van eerste aanleg te Brugge* (Belgio) (Tribunale di primo grado di Bruges) a seguito dell'avvio, sul fondamento della normativa nazionale controversa, di procedimenti penali contro tre cittadini olandesi.

zazione di mercati all'aperto (in prosieguo: la «legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante»)², pone, all'art. 3, paragrafo 1, il principio secondo cui l'esercizio di tali attività sul territorio belga è subordinato all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa del Ministro delle Classi medie o di un funzionario di primo livello da lui delegato.

4. L'art. 2, primo comma, della detta legge precisa che «è considerata attività ambulante ogni vendita, offerta in vendita o esposizione al fine della vendita di prodotti al consumatore, effettuata da un commerciante al di fuori dei locali indicati nell'iscrizione al registro di commercio o da una persona che non disponga di un locale di questo genere».

I — La normativa nazionale

3. La legge 25 giugno 1993, relativa all'esercizio dell'attività di ambulante e all'organiz-

5. Tuttavia, in virtù dell'art. 5, n. 3, della medesima legge, l'esercizio di certe attività ambulanti è sottratto al requisito di una previa autorizzazione amministrativa. È il

1 — Lingua originale: il francese.

2 — *Belgische Staatsblad* del 30 settembre 1993, pag. 124. Questa legge è entrata in vigore il 13 giugno 1995, a seguito dell'adozione del regio decreto 3 aprile 1995 di esecuzione della legge 25 giugno 1993, relativa all'esercizio dell'attività di ambulante e all'organizzazione di mercati all'aperto (*Belgische Staatsblad* dell'8 giugno 1995, pag. 126; in prosieguo: il «regio decreto»).

caso, in particolare, della «vendita di quotidiani e riviste (...) [della] sottoscrizione di abbonamenti a quotidiani nei limiti in cui si tratti di un servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale e locale [così come delle] vendite per corrispondenza e [delle] vendite effettuate per mezzo di distributori automatici».

6. Qualora questa autorizzazione sia richiesta, il suo rilascio risponde, in conformità al regio decreto, alle seguenti condizioni procedurali e di merito.

7. Colui che richiede il rilascio di una tale autorizzazione indirizza la propria istanza all'amministrazione comunale, dopo aver compilato un apposito modulo e aver adempiuto al pagamento di un'imposta di bollo. La richiesta è trasmessa dall'amministrazione comunale all'autorità competente per il rilascio della detta autorizzazione (il ministro delle Classi medie o uno dei suoi delegati).

8. L'autorizzazione richiesta può non essere rilasciata in ragione dell'età o dei precedenti giudiziari dell'interessato.

9. Così, un'autorizzazione può non essere accordata ad una persona di età inferiore ai 18 anni, quando abbia intenzione di esercitare l'attività ambulante considerata per

proprio conto o in quanto incaricato della gestione quotidiana di una società o in quanto socio attivo. Lo stesso vale per una persona di età inferiore ai 16 anni, quando intenda esercitare tale attività in qualità di aiutante o di dipendente.

10. Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 14 del regio decreto, «[l']autorizzazione di esercitare un'attività ambulante può essere rifiutata, all'occorrenza, dopo aver sentito il pubblico ministero, a coloro che sono incorsi in una condanna penale in forza di sentenza passata in giudicato, con esclusione delle sanzioni di polizia».

11. L'art. 16, paragrafo 1, del detto decreto aggiunge che «chiunque desideri esercitare un'attività ambulante in un settore disciplinato, in esecuzione della legge 15 dicembre 1970 relativa all'esercizio delle attività professionali nelle piccole e medie imprese commerciali ed artigianali, non potrà, se è sottoposta a questa normativa, ottenere l'autorizzazione se non dopo aver adempiuto alle disposizioni normative che regolano questo tipo di attività».

12. La decisione di rifiuto o di concessione dell'autorizzazione in questione è notificata all'interessato tramite il comune presso il quale la domanda è stata presentata. Quando l'autorizzazione è concessa, non se ne può ottenere effettivamente il rilascio se non dopo aver nuovamente pagato un'imposta di bollo.

13. L'autorizzazione ad esercitare un'attività ambulante è valida solo per i prodotti o servizi che vi sono considerati, così come per il tipo di vendita che vi è menzionato (commercio porta a porta o sulla pubblica via). La validità dell'autorizzazione ha una durata massima di sei anni.

14. Il titolare ne deve essere in possesso ogniquale volta eserciti un'attività ambulante. La detta autorizzazione deve essere presentata ad ogni richiesta della polizia, della gendarmeria o dei funzionari incaricati della sorveglianza e del controllo di tale attività.

15. Secondo l'art. 13, paragrafo 1, nn. 1 e 2, della legge relativa all'esercizio dell'attività di ambulante, l'esercizio di un'attività ambulante senza essere titolare di una tale autorizzazione o in violazione delle condizioni o dei divieti che sono ivi indicati, è punibile con una pena detentiva e un'ammenda ovvero solamente una di queste pene.

scrizione di contratti di abbonamento a diversi periodici, di lingua olandese o tedesca, pubblicati da società olandesi o tedesche³, riuscendo a far sottoscrivere ai passanti numerosi contratti di tale genere.

17. Dalle risposte scritte delle parti del giudizio principale ai quesiti posti dalla Corte, così come dai documenti che sono stati trasmessi in quell'occasione, emerge che queste tre persone si sono dedicate a tale attività ambulante in qualità di rappresentanti indipendenti, pur agendo «per conto»⁴ della società tedesca Alpina GmbH⁵, nell'ambito di rapporti instaurati nel corso dell'anno 2000.

18. Più precisamente, il loro ruolo è consistito nel proporre ai passanti la sottoscrizione di contratti d'abbonamento a periodici relativi a diverse categorie tematiche e a compilare, con coloro che erano intenzionati a sottoscrivere tali contratti, i buoni d'ordine corrispondenti. Questi contratti vincolavano gli abbonati alla società Alpina.

II — I fatti e il procedimento principale

16. Il 6 settembre 2001, a Ostenda (Belgio), i sigg. Burmanjer, Van Der Linden e De Jong (cittadini olandesi domiciliati nei Paesi Bassi) hanno proposto sulla pubblica via la sotto-

3 — L'origine dei periodici in questione è stata precisata dalle parti del giudizio principale nell'ambito delle risposte scritte ai quesiti che sono stati loro posti dalla Corte. Emerge, altresì, che i periodici proposti erano stati classificati per categoria tematica (moda femminile, hobby in famiglia, letture per la famiglia, giardinaggio e natura, automobili).

4 — Riprendo l'espressione utilizzata dal giudice del rinvio al punto 4 dell'ordinanza.

5 — In prosieguo: la «società Alpina».

19. Dal modulo standard che è stato trasmesso alla Corte in risposta ai suoi quesiti scritti emerge che i buoni d'ordine contenevano una serie di voci da compilare, in duplice copia, relative all'identità del procacciatore per il cui tramite era stata realizzata l'operazione di abbonamento, all'identità e ai dati del cliente nonché alle modalità con cui quest'ultimo avrebbe pagato alla società Alpina il prezzo dell'abbonamento sottoscritto. Emerge altresì dal modulo che gli stessi buoni d'ordine riportavano una clausola secondo cui il cliente interessato disponeva della facoltà di rinunciare al contratto entro un termine di sette giorni lavorativi decorrente dalla sottoscrizione.

20. Una volta compilati debitamente i buoni d'ordine, spettava ai procacciatori consegnare una copia ai clienti e rispedire l'altra alla società Alpina, affinché quest'ultima onorasse gli ordini inviando ai detti clienti, per via postale, i periodici di loro scelta.

21. Come corrispettivo per le loro prestazioni, i detti procacciatori percepivano, da parte della società Alpina, una commissione calcolata in funzione dell'ammontare del prezzo dei contratti d'abbonamento alla conclusione dei quali avevano partecipato.

22. Ora, dall'ordinanza di rinvio emerge che il 6 settembre 2001 il sig. De Jong non era in possesso di alcuna previa autorizzazione

amministrativa per esercitare un'attività ambulante. Inoltre, anche se gli altri due interessati a quella data disponevano ciascuno di una tale autorizzazione, a prima vista nessuna di esse sembrerebbe riferirsi all'operazione controversa, poiché quella del sig. Burmanjer si riferiva unicamente alla vendita di articoli di cartoleria e per l'ufficio, mentre quella del sig. Van Der Linden riguardava esclusivamente la vendita presso il domicilio del consumatore.

23. Di conseguenza, con sentenza 8 maggio 2002 il Rechtbank van eerste aanleg te Brugge ha dichiarato ciascuno di essi colpevole d'aver esercitato un'attività ambulante senza aver ottenuto la previa necessaria o idonea autorizzazione amministrativa. Il sig. Burmanjer e il sig. Van Der Linden sono stati condannati ad un'ammenda di EUR 247,89 o ad una pena detentiva alternativa di quindici giorni. Il sig. De Jong, invece, è stato condannato ad un'ammenda di EUR 991,57 o ad una pena detentiva alternativa di due mesi.

24. Contro la sentenza, resa in contumacia, è stata proposta impugnazione da parte dei tre interessati. Investita dell'impugnazione, la medesima giurisdizione che aveva emesso la sentenza ha invitato l'Openbaar Ministerie (pubblico ministero) ad intraprendere un'istruttoria complementare al fine di determinare esattamente la portata dell'autorizzazione rilasciata al sig. Burmanjer alla luce della clausola relativa ai prodotti considerati (articoli di cartoleria e per l'ufficio). Tale giurisdizione ha altresì deciso di interpellare l'Arbitragehof (Corte costituzionale) quanto

alla conformità dell'esigenza della previa autorizzazione amministrativa controversa con la Costituzione belga, da valutare, all'occorrenza, in combinato disposto con talune norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in particolare per ciò che concerne la libertà di espressione.

III — Le questioni pregiudiziali

25. Allo stesso tempo, il Rechtbank van eerste aanleg te Brugge ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 2, 3, 5, n. 3, e 13 della legge belga 25 giugno 1993, relativa all'esercizio dell'attività di ambulante e all'organizzazione dei mercati all'aperto, considerati singolarmente o in combinato disposto, e interpretati nel senso che assoggettano a previa autorizzazione del Ministro o di un funzionario di primo livello da esso delegato la vendita, quale attività di ambulante, di abbonamenti a periodici nel territorio belga, tanto per i cittadini belgi, quanto per gli altri stranieri cittadini dell'Unione europea, e dispongono addirittura che è penalmente perseguibile la violazione di tale prescrizione, violino gli artt. 30-37 (principio della libera circolazione delle merci) del Trattato CE del 25 marzo 1957, nella versione in vigore al 6 settembre 2001, gli artt. 48 e segg. dello stesso Trattato (principio della libera circolazione delle persone) ovvero

gli artt. 59 e segg. del Trattato (principio della libera circolazione dei servizi), in quanto tali articoli comportano che una società tedesca che per tramite di venditori stabiliti nei Paesi Bassi venda o voglia vendere in Belgio abbonamenti a periodici a priori sia soggetta al possesso di un'autorizzazione previa e temporanea e stabiliscono che la violazione di tali disposizioni sia addirittura penalmente perseguibile, e ciò laddove gli interessi che il legislatore ha inteso tutelare avrebbero potuto essere garantiti in una maniera diversa, meno drastica.

2) Se ai fini della soluzione della prima questione sia rilevante il fatto che ai sensi della stessa legge 25 giugno 2002 la vendita di quotidiani, periodici, nonché la vendita di abbonamenti a quotidiani non sia in alcun modo soggetta a previa autorizzazione».

26. Con le dette questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio mira a sapere, in sostanza, se il diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che si oppone ad una normativa nazionale che subordina l'esercizio di un'attività ambulante, avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti di abbonamento a periodici, all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa e che, correlativamente, vieta, sanzionandolo penalmente, l'esercizio di tale attività da parte di una persona priva dell'autorizzazione richiesta.

IV — Analisi

27. Al fine di poter rispondere a tali questioni, occorre innanzi tutto identificare le norme del diritto comunitario suscettibili di applicazione alla situazione del giudizio principale. Solo una volta che queste norme saranno state identificate sarà possibile valutare se esse debbano essere interpretate nel senso che si oppongono all'applicazione, nel detto giudizio, della normativa nazionale controversa.

A — *Sull'identificazione delle regole del diritto comunitario suscettibili di applicazione alla situazione della controversia principale*

28. Prima di esaminare se determinate norme del Trattato siano suscettibili di applicazione alla situazione del giudizio principale, occorre sapere se possa essere trovata una soluzione alle questioni pregiudiziali in un atto del diritto comunitario derivato.

29. A questo riguardo, è opportuno rilevare che, contrariamente a ciò che sostiene la Commissione, la direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985 85/577/CEE, relativa alla

tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali⁶, è applicabile all'attività ambulante controversa⁷.

30. Tuttavia, la detta direttiva si limita essenzialmente a garantire ai consumatori il diritto di rescindere i propri impegni contrattuali. Così, essa non contiene alcuna disposizione che miri, come l'esposta normativa nazionale, ad inquadrare l'esercizio dell'attività ambulante che dà luogo alla sottoscrizione di tali impegni. Questa direttiva non è dunque pertinente per valutare la detta normativa alla luce del diritto comunitario.

31. Questa constatazione resta vera anche se l'art. 8 della direttiva 85/577 prevede che essa non osta a che gli Stati membri adottino o mantengano in vigore disposizioni più favo-

6 — GU L 372, pag. 31.

7 — Contrariamente a ciò che ritiene la Commissione, la direttiva 85/577 non si limita ai contratti conclusi per la vendita a domicilio. Come indica il suo terzo 'considerando', l'elemento di sorpresa (che giustifica l'adozione di misure di tutela particolare in favore dei consumatori) è presente non solo per i contratti conclusi porta a porta, ma altresì per altre forme di contratto, nei quali il commerciante prende l'iniziativa al di fuori dei locali commerciali. Questa precisazione in ordine all'ambito di applicazione della direttiva deve essere messo in rapporto con le differenti fattispecie enunciate all'art. 1 della stessa. A mio avviso, l'attività di ambulante controversa rientra nella prima fattispecie in questione, poiché essa dà luogo a «contratti conclusi tra un commerciante che fornisce beni o servizi e un consumatore (...) durante un'escursione organizzata dal commerciante al di fuori dei propri locali commerciali», precisando che, ai sensi dell'art. 2 della detta direttiva, è commerciante «la persona fisica o giuridica che, nel concludere la transazione in questione, agisce nell'ambito della propria attività commerciale o professionale, o la persona che agisce a nome o per conto di un commerciante», ossia il caso dei tre imputati del giudizio principale alla data dei fatti che sono loro contestati.

revoli in materia di tutela dei consumatori. Infatti, non è lecito dedurre dal detto articolo che esso autorizzi gli Stati membri ad adottare qualsiasi normativa in questo senso. Questi ultimi restano tenuti al rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato⁸.

32. Così, anche se la normativa nazionale in causa prevede, conformemente all'art. 8 della direttiva 85/577, disposizioni più favorevoli alla tutela dei consumatori di quelle previste dalla direttiva stessa, occorre nondimeno esaminare la compatibilità della normativa nazionale con le libertà fondamentali garantite dal Trattato.

33. Per maggiore completezza, aggiungo che lo stesso si direbbe nel caso in cui le autorità belghe fossero tenute a procedere ad un esame comparativo tra, da una parte, i diplomi o le qualifiche esigibili nel diritto interno per esercitare l'attività ambulante controversa e, d'altra parte, le competenze professionali acquisite in un altro Stato membro.

34. Se è certo che le condizioni di accesso all'attività ambulante controversa non sono state oggetto di un'armonizzazione a livello comunitario, si è affermato che l'accesso a questa attività sarebbe subordinato, nel diritto belga, al ricorrere di determinati requisiti professionali⁹, di modo che le autorità nazionali competenti sarebbero tenute a procedere ad un esame comparativo tra, da una parte, i diplomi o le qualificazioni richieste dal diritto interno, e, d'altra parte, le competenze acquisite in un altro Stato membro¹⁰.

35. Non è compito della Corte, bensì del solo giudice del rinvio, verificare l'esattezza degli elementi del diritto nazionale che sono stati invocati dal governo belga. Nondimeno, alla luce di questa prospettiva, segnalo che, anche nell'ipotesi in cui tali elementi fossero esatti o un esame comparativo delle competenze professionali fosse effettivamente ese-

9 — È ciò che ha sostenuto il governo belga in risposta ai quesiti scritti della Corte. Per esercitare l'attività ambulante controversa in Belgio sarebbe necessario aver acquisito delle conoscenze di gestione di base che sarebbero sancite, segnatamente, da un titolo la cui equipollenza sarebbe attestata dall'autorità competente. La Commissione, che era la sola in udienza, ha contestato tale presentazione del diritto belga.

10 — Le autorità nazionali competenti (dello Stato membro ospitante) sarebbero tenute a procedere a tale esame comparativo, in coerenza con l'applicazione della giurisprudenza Vlassopoulou (sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Racc. pag. I-2357, punto 16) ovvero in applicazione di una direttiva in materia di riconoscimento delle qualifiche. Preciso che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 giugno 1999, 1999/42/CE, che istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali disciplinate dalle direttive di liberalizzazione e dalle direttive recanti misure transitorie e che completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche (GU L 201, pag. 77), è applicabile all'esercizio ambulante di certe attività, tra cui l'attività di acquisto e vendita di merci da parte dei commercianti ambulanti e dei procacciatori. Questo tipo di attività ambulante non ricopre esattamente quella in questione nel giudizio principale, di modo che, allo stato, questa direttiva 1999/42 non pare essere applicabile alla fattispecie.

8 — V., in questo senso, segnatamente, sentenze 23 ottobre 2001, causa C-510/99, Tridon (Racc. pag. I-7777, punto 53); 11 dicembre 2003, causa C-322/01, Deutscher Apothekerverband (Racc. pag. I-14887, punti 63-65), e 25 marzo 2004, causa C-71/02, Karner (Racc. pag. I-3025, punti 31-34).

guito nell'ambito della procedura di autorizzazione amministrativa previa controversa, le autorità nazionali in questione resterebbero tenute a rispettare le libertà fondamentali garantite dal Trattato.

esaurivamente le modalità amministrative da seguire per adempiere tale obbligo. Così, in tal caso, rimarrebbe necessario esaminare la normativa nazionale in causa alla luce delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

36. Infatti, nella sentenza 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital*¹¹, la Corte ha ammesso che, qualora una direttiva imponga agli Stati membri un particolare obbligo senza precisare le modalità amministrative con le quali esso deve essere eseguito, gli Stati membri sono liberi di istituire, a questo scopo, un'apposita procedura amministrativa. La Corte ha dichiarato che, «[t]uttavia, nell'istituire una procedura amministrativa di tal genere, gli Stati membri devono assicurare in ogni momento il rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato»¹².

38. Occorre dunque, a questo punto, identificare le norme del Trattato rispetto alle quali, nella situazione di cui alla causa principale, si deve esaminare la normativa nazionale in causa.

39. A questo riguardo, benché le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone siano state espressamente prese in considerazione dal giudice del rinvio nella formulazione della sua prima questione pregiudiziale, è il caso di scartarle immediatamente, tenuto conto dei dati che caratterizzano la situazione del giudizio principale.

37. Questa giurisprudenza si potrebbe trasporre al caso in cui le autorità belghe fossero tenute a procedere ad un esame comparativo delle competenze professionali, in virtù della citata sentenza *Vlassopoulou* ovvero di una direttiva in materia di riconoscimento delle qualifiche, dal momento che né questa giurisprudenza né tali direttive hanno indicato precisamente o

40. Infatti, dalle risposte ai quesiti posti dalla Corte alle parti del giudizio principale, così come dai documenti che sono stati prodotti in quell'occasione, emerge che, al momento dei fatti che sono loro contestati, i sigg. *Burmanjer*, *Van Der Linden* e *De Jong* erano in possesso della qualità di rappresentanti indipendenti, di modo che non hanno esercitato l'attività ambulante controversa nell'ambito di un rapporto di subordinazione diretta con la società Alpina.

11 — Causa C-390/99 (Racc. pag. I-607, punto 27).

12 — *Ibidem*, punto 28. V. ugualmente, in questo senso, sentenze 10 luglio 2003, causa C-246/00, *Commissione/Paesi Bassi* (Racc. pag. I-7485, punto 66, che rinvia in particolare ai paragrafi 48 e 49 delle mie conclusioni); *Karner*, cit. (punti 33 e 34), e 12 ottobre 2004, causa C-60/03, *Wolff & Müller* (Racc. pag. I-9553, punto 30).

41. Ora, dalla sentenza 27 giugno 1996, Asscher, risulta che, allorché una persona non eserciti la propria attività nell'ambito di un vincolo di subordinazione, non può essere considerata come un «lavoratore» ai sensi dell'art. 39 CE¹³.

42. Ne consegue che non è necessario, per risolvere il giudizio principale, esaminare la normativa nazionale controversa con riguardo alle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle persone.

43. È invece opportuno determinare se la normativa nazionale, in circostanze come quelle del caso di specie, debba essere esaminata alla luce delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci o di quelle relative alla libera prestazione dei servizi.

44. A questo proposito, bisogna necessariamente constatare che, imponendo a coloro che desiderano esercitare un'attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti di abbonamento a periodici l'obbligo di ottenere una previa autorizzazione amministrativa, salvo incorrere in sanzioni penali, la normativa nazio-

nale controversa, nelle circostanze di specie, si ricollega contemporaneamente alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi.

45. Infatti, i contratti di abbonamento, la cui sottoscrizione è stata cercata dai procacciatori chiamati in causa, vertevano su periodici, ossia su merci. Dalle risposte delle parti della controversia principale ai quesiti posti dalla Corte emerge che i periodici considerati provenivano principalmente, se non addirittura esclusivamente, dai Paesi Bassi e dalla Germania, vale a dire da Stati membri diversi da quello sul cui territorio è stata esercitata l'attività controversa. Si può dunque supporre che la consegna dei periodici agli abbonati implicasse la loro importazione in Belgio.

46. Ne consegue che, in circostanze come quelle del caso di specie, la normativa nazionale controversa si ricollega alla libera circolazione delle merci.

47. Questa normativa si ricollega altresì alla libera prestazione dei servizi. Infatti, un'attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti d'abbonamento a periodici costituisce un'attività di prestazione di servizi, ai sensi dell'art. 50 CE, dal

13 — Causa C-107/94 (Racc. pag. I-3089, punto 26; a proposito del direttore di una società di cui è l'unico azionista). V., nello stesso senso, le mie conclusioni nel medesimo procedimento (paragrafi 28 e 29) sentenza 8 giugno 1999, causa C-337/97, Meeusen (Racc. pag. I-3289, punti 15-17).

momento che, come nella fattispecie, essa assume un carattere transfrontaliero¹⁴ ed è fornita come corrispettivo di una retribuzione sotto forma di commissione¹⁵.

48. Così, se si considera la situazione della causa principale, la normativa nazionale si ricollega contemporaneamente alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi.

49. Da una giurisprudenza recente, oramai costante, emerge che, qualora un provvedimento nazionale costituisca una restrizione sia alla libera prestazione di servizi sia alla libera circolazione delle merci, la Corte procede al suo esame, in linea di principio, solamente con riguardo ad una delle due dette libertà fondamentali se risulta che, nelle circostanze del caso, una di esse sia del tutto secondaria rispetto all'altra e possa essere a questa ricollegata¹⁶.

14 — Ricordo che, all'epoca dei fatti che sono loro contestati, i convenuti erano domiciliati in un altro Stato membro (il Regno dei Paesi Bassi) rispetto a quello sul territorio del quale l'attività di ambulante controversa è stata esercitata (il Regno del Belgio).

15 — La commissione attribuita ai procacciatori quale corrispettivo delle loro prestazioni costituisce una retribuzione ai sensi dell'art. 50 CE, benché non sia pagata dai destinatari dei servizi ma dalla società Alpina. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 50 CE non richiede che il servizio sia pagato da coloro che ne beneficiano. V., segnatamente, sentenze 26 aprile 1988, causa 352/85, *Bond van Adverteerders e a.* (Racc. pag. 2085, punto 16), e 26 giugno 2003, causa C-422/01, *Skandia e Ramstedt* (Racc. pag. I-6817, punto 24).

16 — V., in questo senso, sentenze 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler* (Racc. pag. I-1039, punto 22); *Canal Satélite Digital*, cit. (punto 31); *Karner*, cit. (punto 46), e 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega* (Racc. pag. I-9609, punto 26).

50. Secondo la Commissione, la normativa nazionale controversa dovrebbe essere valutata con riferimento alle sole norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, ad esclusione di quelle relative alla libera prestazione dei servizi, giacché l'aspetto riguardante la libera circolazione delle merci sarebbe prevalente.

51. Non sono completamente convinto di tale analisi.

52. Infatti, rilevo innanzi tutto che l'attività ambulante controversa è consistita nel proporre e realizzare la conclusione di contratti di abbonamento a periodici, e non nella vendita di periodici¹⁷. In realtà, l'azione dei procacciatori (che sono i soli chiamati in causa nel giudizio principale) interveniva ad uno stadio sostanzialmente distante dal processo di vendita e di distribuzione dei periodici.

53. Infatti, questo processo coinvolgeva in primo luogo la società Alpina, poiché quest'ultima comprava i periodici in questione da società di edizione olandesi o

17 — L'espressione utilizzata dal giudice del rinvio, e ripresa dalla Commissione, per definire l'attività controversa (la «vendita di abbonamenti a periodici») lascia pensare che questa attività verta sulla vendita di merci. Ebbene, così non è. Del resto, la previa autorizzazione amministrativa, richiesta dalla normativa nazionale in causa, per la conclusione d'abbonamenti a periodici non si applica alla vendita di periodici o quotidiani (v. paragrafo 5 delle presenti conclusioni). È la ragione per cui preferisco parlare di attività avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti di abbonamento a periodici.

tedesche per poi distribuirli ai privati, conformemente ai contratti di abbonamento di cui si tratta. Questi contratti vincolavano unicamente la società Alpina e gli abbonati. I procacciatori, che agivano in qualità di indipendenti, non erano in alcun modo parti di tali contratti. Come ho già indicato¹⁸, il ruolo di questi ultimi si limitava a proporre ai passanti la sottoscrizione dei detti contratti, a compilare con loro i buoni d'ordine corrispondenti e a trasmetterne in seguito una copia alla detta società Alpina, affinché questa onorasse gli ordini inviando agli abbonati, per via postale, i periodici di loro scelta.

(normativa che vieta la vendita porta a porta di materiale didattico)¹⁹; 23 novembre 1989, B & Q²⁰; 28 febbraio 1991, Marchandise e a. (normativa che vieta o limita l'apertura domenicale degli esercizi commerciali al minuto)²¹; 30 aprile 1991, Boscher (normativa che regola la vendita all'asta delle vetture di lusso e usate)²²; 26 giugno 1997, Familia-press (normativa che la vendita di periodici contenenti giochi a premi)²³; 13 gennaio 2000, TK-Heimdienst (normativa che regola la vendita ambulante di prodotti alimentari)²⁴, così come nella citata sentenza Karner (normativa che vieta ogni comunicazione da cui risulti che le merci in vendita provengono da un fallimento).

54. L'aspetto relativo alla libera circolazione delle merci, che è collegato alla normativa nazionale in esame, non riguarda quindi direttamente o effettivamente i convenuti nel giudizio principale. In queste condizioni, sarebbe sorprendente considerare che l'aspetto relativo a questa libertà prevalga su quello relativo alla libera prestazione di servizi, allorché, precisamente, solo quest'ultimo aspetto concerne direttamente o effettivamente i detti convenuti.

55. A questo riguardo, la normativa nazionale in esame, come si presenta nel giudizio principale, può essere distinta da quelle che sono state esaminate dalla Corte nelle sentenze 16 maggio 1989, Buët e EBS

56. In tutti questi casi, le persone coinvolte nel giudizio principale avevano partecipato direttamente, o quanto meno in misura molto ravvicinata, al processo di vendita o di distribuzione delle merci. In tali circostanze, la situazione delle persone considerate non permetteva di dubitare che le normative nazionali controverse fossero da esaminare in relazione alle sole norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci.

19 — Causa 382/87 (Racc. pag. 1235, punti 7-9).

20 — Causa C-145/88 (Racc. pag. 3851).

21 — Causa C-332/89 (Racc. pag. I-1027, punti 9 e 15).

22 — Causa C-239/90 (Racc. pag. I-2023, punti 7-10).

23 — Causa C-368/95 (Racc. pag. I-3689).

24 — Causa C-254/98 (Racc. pag. I-151, punto 24).

18 — V. paragrafi 18-20 delle presenti conclusioni.

57. Diversa è la situazione della causa principale in esame. Mi chiedo, quindi, se la normativa nazionale controversa non debba piuttosto essere esaminata alla luce delle sole norme del Trattato relative alla libera prestazione di servizi, con esclusione di quelle relative alla libera circolazione delle merci²⁵.

58. Del resto, nel caso in cui si ritenga che la normativa nazionale operi una restrizione all'importazione di merci, tale effetto sarebbe puramente secondario, dal momento che sarebbe una semplice conseguenza automatica o ineluttabile della restrizione imposta a coloro che desiderano, in quanto prestatori di servizi, esercitare un'attività ambulante del tipo in rilievo nella causa principale. In ordine cronologico, l'eventuale incidenza sulla libera circolazione delle merci sarebbe dunque unicamente secondaria, indiretta o accessoria, in rapporto a quella sulla libera prestazione dei servizi²⁶.

59. Ci si può pertanto chiedere, ancora una volta, se la normativa nazionale in esame non debba essere esaminata alla luce delle sole norme del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi, con esclusione di quelle relative alla libera circolazione delle merci.

60. Stando così le cose, benché la questione della determinazione delle norme del Trattato suscettibili di applicazione alla situazione di specie non sia priva di interesse, la sua importanza si rivela relativa. Infatti, in ogni caso, quale che sia la libertà fondamentale alla luce della quale è opportuno considerare la normativa nazionale controversa, è molto probabile, come si vedrà ai paragrafi 83-90 delle presenti conclusioni, che si pervenga al medesimo risultato, nel senso che il diritto comunitario osta all'applicazione, nel giudizio principale, della detta normativa.

25 — Un ragionamento analogo è sviluppato dall'avvocato generale Alber nelle conclusioni afferenti al procedimento Karner, cit. (paragrafi 90-99).

26 — Un ragionamento analogo è sviluppato nella sentenza Omega, cit. (punto 27). È vero che, anche se questo ragionamento potrebbe essere seguito a proposito di una normativa nazionale che vieti la vendita a domicilio, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Buet e EBS, cit., che una tale normativa rientra nell'ambito delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci. Tuttavia, tale giurisprudenza non mi sembra determinante. Infatti, non occorre stabilire se la normativa nazionale in causa dovesse essere valutata alla luce delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci o alla luce di quelle relative alla libera prestazione di servizi. Del resto la detta sentenza risale a molti anni prima della sentenza Schindler, cit., che ha inaugurato un approccio più favorevole alla considerazione dell'aspetto relativo alla libera prestazione di servizi che può essere collegato ad una normativa nazionale.

B — Sull'esistenza di una restrizione alla libera prestazione dei servizi o alla libera circolazione delle merci e sulla sua eventuale giustificazione

61. Per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, ricordo che, secondo una giuri-

sprudenza costante²⁷, l'art. 59 [del Trattato] CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE] prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, se sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno interessanti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi²⁸.

62. Ora, occorre constatare che il requisito di una previa autorizzazione amministrativa, come quella prevista dalla normativa nazionale in esame, ha per effetto di ostacolare o rendere meno interessante l'esercizio dell'attività ambulante controversa, che costituisce, come ho già indicato, un'attività di prestazione di servizi²⁹.

63. Infatti, indipendentemente dall'incertezza e dai termini coi quali gli interessati devono confrontarsi per vedere le loro domande pervenire ad un esito favorevole, questi ultimi sono costretti, a causa di tale requisito, a procedere a diverse pratiche amministrative che implicano, in particolare, il pagamento di imposte di bollo. Quel requisito è tanto più costrittivo in quanto la sua inosservanza è punibile penalmente ed è anche suscettibile, in caso di condanna, di creare un ulteriore ostacolo alla concessione di qualsiasi autorizzazione³⁰.

64. Di conseguenza, occorre considerare che una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale costituisce una restrizione che contrasta con il divieto previsto all'art. 49 CE.

65. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale che rientri in un settore non ancora armonizzato a livello comunitario e che si applichi indistintamente a tutte le persone o le imprese che esercitano un'attività nel territorio dello Stato membro interessato può essere giustificata, nonostante i suoi effetti restrittivi sulla libera prestazione dei servizi, se risponde a ragioni imperative di interesse generale, qualora tale interesse non sia già tutelato

27 — Ad tutt'oggi, la Corte non ha mai chiaramente o esplicitamente dichiarato se la giurisprudenza scaturita dalla sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), applicabile alla libera circolazione delle merci, si possa trasporre alla libera prestazione dei servizi. V. sentenze 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments (Racc. pag. I-1141, punti 33-39), e 8 marzo 2001, causa C-405/98, Gourmet International Products (Racc. pag. I-1795, punti 36-39), dove la questione si era espressamente posta. A questo proposito, v. altresì, in particolare, J.L. Da Cruz Vilaça, «On the Application of Keck in the Field of Free Provision of Services», *Services and Free Movement in EU Law*, Mads Andenas e Wulf-Henning Roth, Oxford University Press, 2002, pag. 25 e segg.; M. Polares Maduro, «Harmony and Dissonance in Free Movement», ibidem, pag. 41 e segg. Poiché tale questione rimane aperta, preferisco tralasciarla, al fine di concentrare l'attenzione sullo stato attuale della giurisprudenza.

28 — V., segnatamente, sentenze 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 33); 24 gennaio 2002, causa C-164/99, Portuguesa Construções (Racc. pag. I-787, punto 16, e giurisprudenza ivi citata), nonché 21 ottobre 2004, causa C-445/03, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-10191, punto 20). V., nello stesso senso, sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 12).

29 — V. paragrafo 42 delle presenti conclusioni.

30 — Questa eventualità deriva dall'art. 14 del regio decreto (v. paragrafo 14 delle presenti conclusioni).

da norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui risiede e purché sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento³¹.

66. Allo stato occorre dunque esaminare se la normativa nazionale controversa soddisfi ciascuna di queste condizioni.

67. Secondo il governo belga, il requisito di una previa autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'attività ambulante controversa risponderebbe essenzialmente ad una preoccupazione di tutela dei consumatori.

68. È vero che, conformemente a una costante giurisprudenza, la tutela dei consumatori costituisce una ragione imperativa d'interesse generale che giustifica per sua natura una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal Trattato³².

69. Evidentemente, il requisito di una previa autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'attività ambulante controversa tende ad assicurare la tutela dei consumatori in quanto destinatari dei servizi in questione.

70. Tuttavia, a mio avviso, un simile requisito è sproporzionato; esso va al di là di quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

71. Infatti, come ha indicato la Corte al punto 12 della citata sentenza Buet e EBS, a proposito della vendita a domicilio e del rischio che scaturisce per l'eventuale acquirente di procedere ad un acquisto imprudente, è normalmente sufficiente, per prevenire un tale rischio, garantire agli acquirenti il diritto di recesso dal contratto che avrebbero concluso a domicilio. Da questo punto di vista, ciò che vale per la sottoscrizione di un contratto di vendita di merci nell'ambito della vendita a domicilio vale altresì per la conclusione di un contratto d'abbonamento a periodici sulla pubblica via.

72. Ora, nella fattispecie è certo che coloro che hanno concluso i contratti di abbonamento in questione avevano il diritto di recesso, conformemente alla direttiva 85/577. D'altra parte, emerge dal fascicolo che questa facoltà di recesso era chiaramente menzionata sui buoni d'ordine, una copia dei quali era consegnata ai clienti.

31 — V., segnatamente, sentenza Commissione/Lussemburgo, cit. (punto 21 e giurisprudenza ivi citata). V. altresì, in questo senso, sentenza 13 luglio 2004, causa C-262/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6569, punti 23 e 24 e giurisprudenza ivi citata).

32 — V., segnatamente, sentenze Buet e EBS (punto 10); Schindler (punto 58), e Canal Satellite Digital (punto 34), cit.

73. Di conseguenza, considero che tale facoltà di recesso dai contratti d'abbonamento fosse sufficiente per prevenire il rischio, a cui sarebbero stati esposti i potenziali clienti, di assumere impegni non ponderati di questa natura. A mio avviso, ne consegue che il requisito di una previa autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'attività ambulante controversa eccede quanto necessario per garantire la tutela dei consumatori contro tale rischio.

74. Questa conclusione non è smentita dal fatto che, al punto 15 della citata sentenza Buet e EBS, la Corte ha ammesso che il legislatore nazionale di uno Stato membro può legittimamente ritenere che la concessione ai consumatori di un diritto di recesso non basti a proteggerli e che sia necessario vietare la promozione a domicilio.

75. Infatti, questa valutazione era motivata da considerazioni di fatto che non sono comparabili con quelle del presente giudizio principale, e dunque essa non potrebbe essere estesa a quest'ultimo.

76. Ricordo che, nella detta sentenza, la Corte ha considerato che il rischio di acquisto imprudente è particolarmente pronunciato qualora la vendita porta a porta riguardi la stipulazione di un contratto di insegnamento o la vendita di materiale didattico, poiché l'acquirente potenziale appartiene spesso ad una categoria di persone che presentano un ritardo nella loro

formazione e che cercano di colmarlo, ciò che li rende particolarmente vulnerabili nei confronti delle offerte di acquisto di tali prodotti³³. La Corte ha altresì dichiarato che, non essendo l'insegnamento un prodotto di consumo corrente, l'acquisto imprudente rischia di provocare all'acquirente effetti pregiudizievoli in termini di formazione professionale e possibilità di assunzione, vale a dire degli effetti di altra natura e più duraturi di una semplice perdita finanziaria³⁴.

77. Tali rischi non sono comparabili a quelli che possono derivare da un'attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la sottoscrizione di contratti d'abbonamento a periodici come quelli proposti dai convenuti nel giudizio principale. Come ha sottolineato la Commissione a giusto titolo, da un lato, i periodici in questione sono una lettura corrente o di piacere e, quindi, non si indirizzano ad una categoria di persone particolarmente vulnerabili e, dall'altro, la sottoscrizione di tali contratti d'abbonamento, ammesso che sia imprudente (il che non è ovvio, alla luce dell'esistenza di una facoltà di recesso), si limita a causare ai clienti una semplice perdita finanziaria che, tutto sommato, resta relativamente modesta.

78. Aggiungo che, se è vero che, come ha segnalato la Corte al punto 16 della detta decisione, l'ultimo 'considerando' della direttiva 85/577 indica che gli Stati membri sono

33 — V. sentenza Buet e EBS (punto 13), cit.

34 — Ibidem, punto 14.

liberi di mantenere o introdurre un divieto, totale o parziale, di conclusione di contratti al di fuori dei locali commerciali, non è meno vero che, come si è già visto³⁵, i detti Stati membri restano tenuti al rispetto delle norme del Trattato. Non si può dunque concludere che questi ultimi siano autorizzati a prevedere un tale divieto per qualsiasi tipo di vendita o di merce.

79. Di conseguenza, a guisa della Commissione considero che, nella causa principale di cui si tratta, la facoltà di recesso dai contratti di abbonamento di cui beneficiavano i potenziali clienti era sufficiente per prevenire il rischio, al quale questi ultimi sarebbero stati esposti, di assumere impegni non ponderati. Ne discende che, a mio avviso, il requisito di una previa autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'attività ambulante controversa eccede quanto necessario per garantire la tutela dei consumatori contro tale rischio.

80. Quanto al rischio d'essere vittime di azioni fraudolente o di abuso di fiducia a cui potrebbero essere esposti i consumatori, se questo non può essere totalmente escluso, non si riesce a giustificare una misura così rigorosa come il requisito, corredato di sanzioni penali, di una previa autorizzazione amministrativa per ogni attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di ogni contratto d'abbonamento a periodici.

81. Alla luce di ciò, mi riesce difficile comprendere perché una tale attività ambulante, diretta alla conclusione di contratti d'abbonamento a *periodici*, sia soggetta al requisito di una previa autorizzazione amministrativa, anche laddove questa attività s'inserisca nel quadro di un servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale locale, mentre l'attività ambulante diretta alla conclusione di contratti di abbonamento a *quotidiani* è sottratta a questo requisito in un tale caso di specie (in caso di servizio fornito regolarmente ad una clientela abituale e locale). A mio avviso, questa differenza di regime mostra che la normativa nazionale sulla conclusione d'abbonamenti a periodici possiede un carattere sproporzionato.

82. Ne deduco che la normativa nazionale controversa eccede la misura necessaria per garantire la tutela dei consumatori e pertanto deve essere considerata incompatibile con l'art. 49 CE.

83. Preciso che molto probabilmente si porrebbe alla medesima conclusione nel caso in cui la normativa nazionale di cui si tratta fosse valutata alla luce alle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci e non alla luce di quelle relative alla libera prestazione di servizi.

35 — V. paragrafi 31 e 32 delle presenti conclusioni.

84. Ricordo che, secondo la citata giurisprudenza Keck e Mithouard³⁶, le disposizioni nazionali che limitano o vietano talune modalità di vendita che, da una parte, si applicano a tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e, d'altra parte, incidono in eguale misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri non costituiscono un ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi tra gli Stati membri, ai sensi della giurisprudenza inaugurata dalla sentenza 11 luglio 1974, Dassonville³⁷.

85. Nella fattispecie, supponendo che la normativa nazionale controversa sia considerata come disciplina delle modalità di vendita di merci, dal momento che la detta normativa non verte sul contenuto o sulla composizione di queste merci, ma sul modo in cui queste vengono commercializzate, si può pensare che le altre condizioni richieste dalla citata giurisprudenza Keck e Mithouard non siano soddisfatte.

86. Infatti, se questa normativa è effettivamente applicabile a tutti coloro che intendano esercitare sul territorio belga un'attività ambulante del tipo di cui si tratta nella causa nel giudizio principale, non è escluso che questa abbia l'effetto di pregiudicare mag-

giormente la commercializzazione di periodici provenienti da altri Stati membri rispetto a quella dei periodici nazionali.

87. Infatti, come ha sottolineato la Commissione, il ricorso a procacciatori costituisce un efficace mezzo per far conoscere ai potenziali clienti, al fine di stimolarli alla sottoscrizione d'abbonamenti, i periodici provenienti da altri Stati membri coi quali è normale che essi abbiano meno familiarità rispetto ai periodici nazionali. Il ricorso a tali procacciatori come intermediari per la conclusione di contratti di abbonamento è altresì un mezzo particolarmente incisivo per commercializzare taluni periodici stranieri che possono essere difficilmente accessibili nel commercio dello Stato membro sul cui territorio è esercitata l'attività ambulante. In tale fattispecie, la sottoscrizione di un abbonamento (che è stata favorita dall'intermediazione dei procacciatori) evita a coloro che sono interessati a tali periodici di doverli cercare, in particolare in un altro Stato membro rispetto a quello in cui sono domiciliati.

88. In queste condizioni, si può pensare che il fatto di subordinare l'esercizio dell'attività ambulante controversa all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa sia di tal natura da ostacolare probabilmente di più l'accesso al mercato dei periodici originari di altri Stati membri rispetto a quello dei periodici nazionali.

36 — V. punto 16.

37 — Causa 8/74 (Racc. pag. 837).

89. Supponendo che la normativa nazionale in esame sia da valutare con riferimento alle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, spetterebbe al giudice del rinvio verificare se la detta normativa abbia effettivamente una tale incidenza.

90. Se così fosse, siffatta normativa nazionale dovrebbe essere considerata una restrizione alla libera circolazione delle merci (non sottraendosi al divieto previsto dall'art. 28 CE), in modo tale che sarebbe necessario rifarsi all'esame a cui mi sono dedicato ai paragrafi 67-82 delle presenti conclusioni per

dedurre l'incompatibilità di tale normativa con l'art. 49 CE.

91. Di conseguenza, le questioni pregiudiziali proposte devono essere risolte dichiarando che il diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che esso si oppone ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che subordina l'esercizio di un'attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti d'abbonamento a periodici all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa e che correlativamente vieta, sanzionandolo penalmente, l'esercizio di tale attività ad una persona sprovvista dell'autorizzazione richiesta.

V — Conclusione

92. Alla luce delle considerazioni svolte, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali poste dal *Rechtbank van eerste aanleg te Brugge* (Belgio) nella maniera seguente:

«Il diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che subordina l'esercizio di un'attività ambulante avente ad oggetto l'offerta e la conclusione di contratti d'abbonamento a periodici all'ottenimento di una previa autorizzazione amministrativa e che correlativamente vieta, sanzionandolo penalmente, l'esercizio di tale attività ad una persona sprovvista dell'autorizzazione richiesta».