Trattato. Riguardando la commercializzazione di merci che costituiscono oggetto di scambio tra Stati membri, essa è assoggettata alle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci.

2. Una normativa nazionale che subordina la vendita mediante asta pubblica di prodotti usati provenienti da un altro Stato membro alla previa iscrizione dell'impresa proprietaria delle merci messe in vendita nei registri commerciali del luogo della vendita è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del Trattato. Infatti, questa misura, che è tale da ostacolare la libera circolazione delle merci, non può essere giustificata né da esigenze imperative relative alla difesa dei consumatori né da motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 36, dato che è possibile imporre condizioni atte a tutelare i consumatori che comportano effetti meno restrittivi per la libera circolazione delle merci e che l'obiettivo di evitare la vendita di oggetti rubati può essere raggiunto mediante opportune misure di controllo.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-239/90 *

I — Antefatti e procedimento

1. Ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge francese 25 giugno 1841 relativa alla disciplina delle vendite mediante aste pubbliche, nessuno può avvalersi delle aste pubbliche come modalità abituale di esercizio della propria attività commerciale. Il terzo comma dello stesso articolo dispone che è ugualmente vietata l'effettuazione, con le stesse modalità, di vendite al minuto volontarie di qualsivoglia merce od oggetto usati di proprietà o in possesso di commercianti non iscritti, da almeno due anni, nei registri commerciali e nel ruolo delle licenze del distretto del Tribunal de grande instance in cui dette vendite devono essere effettuate.

2. La SCP Boscher, Studer e Fromentin, nella quale sono riuniti dei banditori d'asta che svolgono la propria attività a Parigi, era stata incaricata dalla società Nado, società di diritto tedesco con sede in Amburgo, di effettuare il 6 novembre 1988, la vendita mediante asta pubblica di automobili usate tra le quali, secondo gli accertamenti del giudice del procedimento sommario inizialmente adito, talune risultavano essere oggetti di collezione e altre automobili di lusso di recente fabbricazione e con un modesto chilometraggio.

La società British Motors Wright e altre tre società, venditrici di automobili di lusso usate, avevano chiesto al giudice del Tribunal de grande instance di Parigi di interdire con provvedimento d'urgenza l'effettua-

* Lingua processuale: il francese.

zione della vendita ai sensi dell'art. 1 della citata legge 25 giugno 1841. Sulla base di tale norma, il giudice ha emesso, il 4 novembre 1988, un'ordinanza con la quale, dopo aver accertato che la società Nado non si avvale, come modalità abituale di esercizio della propria attività commerciale, delle aste pubbliche e che le disposizioni di cui è causa disciplinano una modalità di vendita senza fare discriminazione per quanto riguarda l'origine o la provenienza delle merci e non sono state dichiarate contrarie al Trattato di Roma, interdiceva ai banditori d'asta di procedere alla vendita fintantoché non fosse provato che il proprietario o il detentore delle automobili era iscritto nei registri commerciali o nell'elenco delle licenze in conformità a quanto disposto dall'art. 1 della legge 25 giugno 1841.

La SCP Boscher, Studer e Fromentin interponeva appello contro tale ordinanza, ma quest'ultima veniva confermata il giorno seguente da una sentenza della Cour d'appel di Parigi. La SCP Boscher, Studer e Fromentin presentava pertanto ricorso in cassazione contro questa sentenza.

3. Ritenendo che la controversia sollevasse un problema d'interpretazione del diritto comunitario, la Chambre commerciale, financière et économique della Cour de cassation francese decideva, con sentenza 3 luglio 1990, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia, in conformità all'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se l'art. 59 del Trattato debba essere interpretato nel senso che si applica all'ipotesi di vendite occasionali, effettuate in uno Stato membro mediante aste pubbliche da un commerciante stabilito in un altro Stato membro, di merci usate di sua appartenenza.

2) In caso di soluzione affermativa, se requisiti simili a quelli prescritti dalla legge 25 giugno 1841 costituiscano restrizioni.

3) Se l'art. 30 del Trattato debba essere interpretato nel senso che si applica a vendite mediante aste pubbliche di merci usate provenienti da un altro Stato membro e soggette a requisiti simili a quelli prescritti dalla legge 25 giugno 1841.

4) In caso di soluzione affermativa, se possa essere invocata la deroga relativa all'ordine pubblico previsto dall'art. 36 del Trattato ».

4. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 31 luglio 1990.

A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte:

— il 9 novembre 1990, la SA British Motors Wright e a., resistenti in cassazione nella causa principale, con l'avv. Jean-Pierre Hermant, del foro di Parigi;

— il 9 novembre 1990, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Étienne Lasnet, membro del suo servizio giuridico, e dal sig. Hervé Lehman, dipendente dell'amministrazione francese messo a disposizione del servizio giuridico della Commissione nell'ambito di un programma di scambi con i dipendenti delle amministrazioni nazionali, in qualità di agenti;

— il 13 novembre 1990, dalla SCP Boscher, Studer e Fromentin, ricorrente in cassazione nella causa principale, rappresentata dall'avv. Jean Consolo, del foro di Parigi.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di rinviare la causa dinanzi alla Quinta Sezione.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

5. Per quanto riguarda la prima questione, la *British Motors Wright e a.* (in prosieguo: le « resistenti ») sostengono che la nozione di servizi, ai sensi dell'art. 59 del Trattato, debba ricavarsi a contrario e ricomprendere tutto ciò che non è prestazione disciplinata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. Nella fattispecie, le vendite occasionali mediante aste pubbliche riguardano in modo evidente la circolazione delle merci tra la Germania e la Francia attraverso una particolare modalità di vendita. Per poter considerare una tale operazione come prestazione di servizi, bisognerebbe distinguere, da una parte, la vendita in se stessa, effettuata tra un tedesco e un francese, e, dall'altra, l'intervento del banditore d'asta. Orbene, questo intervento non rientra nell'ambito d'applicazione del diritto comunitario in quanto è effettuato da un banditore francese sul territorio francese e non vi è pertanto prestazione di servizio a titolo temporaneo all'estero.

Con riferimento all'art. 30 del Trattato, le resistenti fanno osservare che la legge di cui è causa è compatibile con questo articolo, in quanto disciplina, senza operare discriminazioni sulla base dell'origine o della provenienza delle merci (Francia o estero) e senza pregiudicare la loro libera circolazione (la merce è entrata in Francia senza restrizioni), una modalità di vendita. Essa è pure compatibile con l'art. 30, alla luce delle esigenze imperative poste dalla giurisprudenza « Cassis de Dijon », poiché si prefigge di realizzare la lealtà nei negozi commerciali e la tutela dei consumatori nel caso delle vendite all'asta, che sono riconosciute come particolarmente pericolose sotto questi due punti di vista.

Infine, esse sostengono che se la Corte volesse, per assurdo, vedere un contrasto tra la legge del 1841 e l'art. 30 del Trattato, l'art. 36 renderebbe legittima, in tale ipotesi, la coesistenza delle due normative.

6. La *SCP Boscher, Studer e Fromentin* (in prosieguo: la « ricorrente ») sostiene in primo luogo che la definizione di misure d'effetto equivalente formulata nella sentenza della Corte di giustizia 11 luglio 1974, Dassonville (causa 8/74, Racc. pag. 837), secondo cui costituisce una misura d'effetto equivalente ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intercomunitari, sottolinea in particolar modo il fatto che per decidere se una misura ricada o meno nella sfera d'applicazione del divieto degli artt. 30 e seguenti del Trattato bisogna riferirsi ai suoi effetti e non alla sua finalità.

La ricorrente, dopo aver ricordato taluni aspetti della giurisprudenza della Corte relativi alle misure d'effetto equivalente, sottolinea l'interesse particolare che presenta per il caso di cui trattasi la sentenza 28 febbraio 1984, Commissione/Germania (causa

247/81, Racc. pag. 1111), nella quale la Corte ha concluso che, riservando la messa in commercio di medicinali alle imprese farmaceutiche aventi sede sul territorio in cui vigeva la propria legge sui medicinali, lo Stato membro interessato era venuto meno agli obblighi ad esso imposti dagli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE. La Corte ha considerato inoltre che una restrizione di tale tipo può implicare spese supplementari per le imprese che non ritengano utile avere un proprio rappresentante stabilito nel territorio dello Stato membro d'importazione. La ricorrente sostiene che la situazione è ancora più grave quando una normativa di uno Stato membro subordina l'ingresso sul mercato nazionale di prodotti importati alla condizione che l'esportatore sia iscritto nel registro commerciale sul territorio dello Stato membro d'importazione. Tale regolamentazione diminuisce in effetti gli scambi tra Stati membri in quanto una società, che non possieda alcun stabilimento sul territorio nazionale e non sia iscritta in alcun registro commerciale di un qualunque distretto di un tribunale di commercio, si vedrà rifiutare definitivamente l'accesso al mercato francese.

La ricorrente aggiunge che è stata recentemente pronunciata una sentenza secondo la quale una normativa nazionale che riservi alle imprese ubicate in determinate regioni del territorio nazionale una percentuale degli appalti pubblici di forniture ricade nell'ambito del divieto imposto dall'art. 3O del Trattato (sentenza 20 marzo 1990, Du Pont de Nemours, causa C-21/88, Racc. pag. I-889).

Secondo la ricorrente la normativa di cui è causa non comporta una situazione puramente interna alla quale risulti estraneo il diritto comunitario. In effetti, per taluni tipi di prodotti, come nella fattispecie le automobili di lusso di recente fabbricazione, il ricorso alle aste pubbliche costituisce il solo metodo per raggiungere un mercato sparso, poiché i potenziali clienti sono distribuiti nel mondo intero e solo le garanzie e la pubblicità offerte da pubblici ufficiali consentono di vendere a condizioni normali per questa categoria di prodotti. Per di più, il banditore d'asta è solo un mandatario della società tedesca, che resta l'effettivo venditore. Essa sottolinea infine che nella Repubblica federale di Germania le vendite mediante aste pubbliche possono avvenire senza la minima restrizione.

Per quanto riguarda il ricorso all'art. 36 allo scopo di giustificare la normativa francese, la ricorrente osserva che solo l'ordine pubblico potrebbe essere invocato, ma che bisognerebbe allora accertare che una misura talmente restrittiva sia necessaria per garantire l'obiettivo perseguito (sentenze 20 maggio 1976, De Peijper, causa 104/75, Racc. pag. 613, e 28 febbraio 1984, Commissione/Germania, già citata). A questo proposito non basta, secondo la ricorrente, che una disposizione sia fornita, come nella fattispecie, di una sanzione penale per poterla considerare in ogni caso giustificata dall'art. 36 del Trattato, con la scusa che il marchio del diritto penale conferirebbe alla disposizione un carattere di ordine pubblico più intenso. Inoltre, la ricorrente ritiene che i timori che avevano giustificato tali norme, create con l'intenzione di prevenire infrazioni o comportamenti sleali e di proteggere il tradizionale tessuto commerciale, non sono più fondati per quanto riguarda le vendite mediante aste pubbliche dal momento che si tratta nella maggior parte dei casi di vendite eccezionali, di prestigio, che possono essere effettuate unicamente per il tramite di incaricati di pubblico servizio (charges d'officiers ministériels), i banditori d'asta, e per le quali è necessario fare ricorso alla pubblicità. Esse costituiscono pertanto una modalità di vendita che offre garanzie di sicurezza molto grandi. Non è affatto dimostrato che le restrizioni draconiane poste dalla normativa di

cui è causa siano effettivamente idonee a soddisfare un interesse superiore che le renderebbe necessarie, con la conseguenza che la restrizione alla libera circolazione delle merci che esse comportano sarebbe permessa. Il riferimento all'art. 36 si rivela dunque inoperante.

Infine, secondo la ricorrente, il testo degli artt. 59 e 60 del Trattato comporta l'eliminazione di ogni discriminazione, palese o dissimulata, fondata su criteri in apparenza neutri, nei confronti del prestatore di servizi a causa della sua nazionalità o del fatto che esso sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione è fornita. L'art. 60 precisa che le prestazioni di servizi comprendono in particolare le attività di carattere commerciale. Le società che si servono di aste pubbliche per vendere automobili usate rientrano in questa categoria e, di conseguenza, l'art. 59 del Trattato deve essere interpretato nel senso che esso si applica alle vendite occasionali mediante aste pubbliche in uno Stato membro, effettuate da un commerciante stabilito in un altro Stato membro, di merci usate che gli appartengono.

7. Per quanto riguarda le questioni relative alla libera prestazione di servizi, la *Commissione* sostiene che l'art. 60 ricomprende tra i servizi le prestazioni fornite normalmente dietro corrispettivo, esclusi, in particolare, i casi in cui esse sono rette dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci. Ai sensi di questo articolo, il divieto per un commerciante che non sia iscritto nel registro commerciale locale da almeno due anni di effettuare vendite mediante aste pubbliche costituisce, purché si applichi unicamente all'atto di vendita in sé e per sé, con esclusione di ogni connessa prestazione di servizi, una regola che disciplina la sola immissione in commercio dei prodotti e non può pertanto essere considerata in relazione al divieto di restrizioni alla libera prestazione di servizi.

Per quanto riguarda le questioni relative agli artt. 30 e 36 del Trattato, la Commissione segnala in primo luogo che la definizione contenuta nella sentenza Dassonville (citata) si applica allo stesso modo alle merci usate e alle merci nuove, come ha d'altra parte dichiarato la Corte riferendosi ai veicoli usati, nella sentenza 11 giugno 1987, Gofette e Gilliard (causa 406/85, Racc. pag 2525).

La Commissione sostiene che il divieto di effettuare la vendita mediante aste pubbliche per i commercianti che non sono iscritti nel registro commerciale del luogo di vendita costituisce un ostacolo alla circolazione di merci usate in quanto obbliga l'importatore interessato a rinunciare alla vendita mediante aste pubbliche, oppure a rivolgersi ad un commerciante, stabilito nel distretto, che assumerà il ruolo di detentore delle merci.

Riferendosi alla prima ipotesi, la Commissione afferma che la Corte ha già dichiarato più volte che il fatto di imporre ad un operatore economico di rinunciare ad un sistema o ad una pratica commerciale efficace, che si tratti di sistemi pubblicitari (sentenze 15 dicembre 1982, Oosthoek, causa 286/81, Racc. pag. 4565, e 7 marzo 1990, GB-INNO, causa C-362/88, Racc. pag. I-667), oppure di tecniche commerciali (sentenza 16 maggio 1989, Buet, causa 382/87, Racc. pag. 1235), può costituire una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa. Nella fattispecie, la società che desidera vendere merci usate importate in Francia si trova nella situazione di dover rinunciare al sistema di vendita mediante aste pubbliche, che è particolarmente efficace per gli oggetti di valore in quanto permette, riunendo i collezionisti o gli acquirenti particolarmente interessati al tipo di

merce venduta ed effettuando una competizione aperta, di ottenere una vendita rapida a prezzi molto elevati, usufruendo inoltre di un favorevole regime fiscale.

In relazione alla seconda ipotesi, la Commissione sottolinea che, se è vero che le disposizioni nazionali di cui è causa permettono ad un importatore di ricorrere ad un commerciante iscritto per effettuare una vendita mediante aste pubbliche, questo procedimento costituisce un ostacolo notevole agli scambi in quanto, da una parte, non è certo che l'importatore possa sempre ottenere il consenso di un commerciante locale e, d'altra parte, questo intervento comporta pratiche, contrattempi e costi supplementari. Secondo la Commissione, questo punto di vista è confermato dalla giurisprudenza della Corte (sentenza 2 marzo 1983, Commissione/Belgio, causa 155/82, Racc. pag. 531) e dalla direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50/CEE, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione (GU 1970, L 13, pag. 29), che ha qualificato come misure d'effetto equivalente le normative che subordinano l'accesso dei prodotti importati al mercato nazionale alla condizione che vi sia un responsabile o un rappresentante sul territorio dello Stato membro importatore.

La Commissione aggiunge in seguito che, benché si tratti di misure indistintamente applicabili, esse non possono essere giustificate dalla necessità di proteggere il commercio locale, necessità cui non si potrebbe attribuire il valore di un'esigenza imperativa degna di essere presa in considerazione dal diritto comunitario. Al contrario, una tale giustificazione contiene un aspetto protezionistico che la rende simile ad una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri.

Infine la Commissione ritiene che non si possano invocare, a titolo di esigenza imperativa, la lealtà nei negozi commerciali e la tutela del consumatore, in quanto tali considerazioni non comportano un sospetto sistematico nei confronti dei commercianti stabilitisi altrove per quanto attiene all'origine e alla autenticità degli oggetti venduti. Come la Corte ha dichiarato nella sua sentenza 2 marzo 1983, Commissione/Belgio, citata, l'obbligo che vi sia un rappresentante dell'importatore sul territorio del paese d'importazione non è di natura tale da fornire ulteriori garanzie, sufficienti a giustificare un'eccezione al divieto di cui all'art. 30. Per di più, la normativa francese offre garanzie sufficienti grazie all'intervento obbligatorio di un pubblico ufficiale che impegna la propria responsabilità e deve essere iscritto in un elenco formato dall'ordine nazionale dei banditori d'asta ed approvato dal ministro della Giustizia.

La Commissione aggiunge infine che una giustificazione ricavata dall'art. 36 potrebbe basarsi unicamente sulla protezione dell'ordine pubblico nei confronti di rischi di frode e di traffico di oggetti rubati. Ma una tale giustificazione ricomprende di fatto quelle che si richiamano alla tutela del consumatore e alla lealtà nei negozi commerciali, giustificazioni che, come s'è appena visto, non trovano fondamento alla luce delle suddette esigenze imperative.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore