SENTENZA DELLA CORTE (sesta sezione)
7 marzo 1990 *

Nella causa C-362/88,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla cour de cassation del granducato di Lussemburgo nella causa dinanzi ad essa pendente tra

GB-INNO-BM, società di diritto belga, con sede in Bruxelles,

e

Confédération du commerce luxembourgeois, associazione senza fini di lucro, con sede in Lussemburgo,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE,

LA CORTE (sesta sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per la società per azioni di diritto belga GB-INNO-BM, ricorrente in cassazione, dagli avv.ti Nicolas Decker, del foro di Lussemburgo, Antoine de Bruyn, patrocinante dinanzi alla cour de cassation del Belgio, Louis van Bunnen e Michel Mahieu, del foro di Bruxelles,

* Lingua processuale: il francese.

— per l'associazione senza fini di lucro conféderation du commerce luxembourgeois, resistente in cassazione, dall'avv. Yvette Hamilius, del foro di Lussemburgo,

— per il governo del granducato del Lussemburgo, dal sig. Alain Gross, del foro di Lussemburgo,

— per il governo della RF di Germania, dai sigg. Horst Teske, Martin Seidel e A. von Mühlendahl, in qualità di agenti,

— per il governo della Repubblica francese, dal sig. G. de Bergues, in qualità di agente,

— per la Commissione, dalla sig.ra Christine Berardis-Keyser, in forma scritta, e dai sigg. E. White e H. Lehman, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale del 23 novembre 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 10 gennaio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 8 dicembre 1988, pervenuta alla Corte il 14 dello stesso mese, la cour de cassation del granducato del Lussemburgo ha proposto, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 30 e 31, primo comma, e 36 dello stesso trattato al fine di poter valutare la compatibilità, con queste disposizioni, di una normativa nazionale in materia di pubblicità commerciale.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la confédération du commerce luxembourgeois (in prosieguo: la « CCL »), associazione senza fini di lucro che dichiara di rappresentare gli interessi dei commercianti lussemburghesi, e la società per azioni belga GB-INNO-BM, che gestisce supermercati sul territorio belga, tra l'altro ad Arlon, presso la frontiera belgo-lussemburghese. Avendo fatto distribuire opuscoli pubblicitari sul territorio belga così come su quello del granducato, la società belga si vedeva citare in giudizio, con procedimento d'urgenza, dinanzi ad un giudice lussemburghese dalla CCL che chiedeva che fosse ordinata la cessazione della distribuzione degli opuscoli di cui trattasi. La CCL faceva valere che la pubblicità contenuta negli opuscoli era contraria al regolamento granducale 23 dicembre 1974 riguardante la concorrenza sleale (Mémorial A 1974, pag. 2392), secondo il quale offerte comportanti una riduzione di prezzo non debbono contenere né un'indicazione della durata dell'offerta, né un riferimento ai vecchi prezzi.

3 Il presidente della sezione commerciale del tribunal d'arrondissement di Lussemburgo accoglieva la domanda di provvedimenti urgenti ritenendo che la distribuzione degli opuscoli di cui trattasi costituisse un'offerta di vendita vietata dal regolamento granducale del 1974 nonché una pratica sleale vietata dallo stesso regolamento. Dopo la conferma di tale ordinanza da parte della cour d'appel, la GB-INNO-BM proponeva ricorso in cassazione. Essa sosteneva che la pubblicità contenuta negli opuscoli era conforme alle norme belghe in materia di concorrenza sleale e che sarebbe stato quindi contrario all'art. 30 del trattato CEE applicare nei suoi confronti i divieti stabiliti dalla normativa lussemburghese.

4 La cour de cassation ha sospeso il giudizio sino a che la Corte di giustizia non si sia pronunciata sulla seguente questione pregiudiziale:

« Se gli artt. 30 e 31, primo comma, e 36 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che ostano a che la normativa di uno Stato membro autorizzi le offerte di vendita o vendite al dettaglio comportanti una riduzione temporanea dei prezzi ed effettuate al di fuori delle vendite speciali o liquidazioni unicamente a condizione che le offerte non indichino la loro durata e che non venga fatto alcun riferimento ai vecchi prezzi ».

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti e del procedimento, nonché delle osservazioni presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6 Va esaminato, in via preliminare, un argomento sollevato dalla CCL nonché dai governi tedesco e lussemburghese. Esso consiste nel sostenere che gli artt. 30, 31 e 36 del trattato sono estranei all'oggetto della controversia nella causa principale, che riguarderebbe solo la pubblicità commerciale senza mettere in gioco la circolazione delle merci tra Stati membri. D'altro canto, la GB-INNO-BM venderebbe le sue merci solo sul territorio belga.

7 Tale argomento non può essere accolto. La Corte ha già dichiarato, nella sua sentenza 15 dicembre 1982 (causa 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Racc. pag. 4575), che una normativa che limiti o vieti determinate forme di pubblicità e determinati mezzi di promozione delle vendite, pur non condizionando direttamente gli scambi, può essere idonea a restringere il volume degli stessi incidendo sulle possibilità di messa in commercio.

8 Orbene, la libera circolazione delle merci riguarda non solo il commercio professionale, ma anche i privati. Essa implica, in particolare nelle regioni di confine, che i consumatori residenti in uno Stato membro possano recarsi liberamente sul territorio di un altro Stato membro al fine di farvi acquisti nelle stesse condizioni della popolazione locale. Questa libertà dei consumatori è compromessa qualora l'accesso alla pubblicità disponibile nel paese di acquisto sia loro rifiutato. Di conseguenza, un divieto di diffusione di una pubblicità del genere va represso a norma degli artt. 30, 31 e 36 del trattato.

9 Stando così le cose è chiaro che la questione pregiudiziale riguarda la compatibilità, con l'art. 30 del trattato, di un ostacolo alla libera circolazione delle merci derivante da disparità tra normative nazionali in materia. Risulta infatti dagli atti che la pubblicità di offerte di vendita comportanti una riduzione di prezzo con indicazione della durata dell'offerta e dei vecchi prezzi è vietata dalla normativa lussemburghese, mentre è ammessa in base alle norme in vigore in Belgio.

10 Al riguardo occorre ricordare la giurisprudenza costante della Corte secondo cui, in assenza di una disciplina comune della messa in commercio, gli ostacoli alla libera circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle normative nazionali vanno accettati qualora la normativa di cui trattasi si applichi indistintamente ai

prodotti nazionali e a quelli importati e possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, alla difesa dei consumatori e alla lealtà dei negozi commerciali (vedasi, in particolare, le sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe, Racc. pag. 649, e 26 giugno 1980, causa 788/79, Gilli e Andres, Racc. pag. 2071).

11 Secondo la CCL ed il governo lussemburghese, i due divieti di cui è causa — quello di indicare la durata di un'offerta speciale e quello di dare pubblicità al vecchio prezzo — sono giustificati da motivi di protezione dei consumatori. Il divieto riguardante la durata dell'offerta speciale avrebbe lo scopo di evitare un rischio di confusione tra le vendite speciali e i saldi semestrali, limitati nel tempo dalla normativa lussemburghese. Il divieto di far figurare il vecchio prezzo nell'offerta si giustificherebbe col fatto che il consumatore non sarebbe, di norma, in grado di controllare la veridicità di un vecchio prezzo di riferimento. Per giunta, l'esposizione di un vecchio prezzo potrebbe esercitare sul consumatore una pressione psicologica eccessiva. Il governo tedesco condivide sostanzialmente tale punto di vista.

12 Quest'ultimo è contestato dalla GB-INNO-BM come pure dalla Commissione, che mette in rilievo che al consumatore mediamente avveduto è noto che i saldi annuali sono praticati solo due mesi all'anno. Per quanto riguarda il raffronto tra i prezzi, la Commissione fornisce un quadro delle leggi nazionali in materia per dedurne che queste ultime hanno in comune, eccezion fatta per le norme lussemburghesi e tedesche, il fatto di autorizzare l'indicazione dei due prezzi, qualora il prezzo di riferimento sia il prezzo realmente praticato.

13 Così sorge il problema se una normativa nazionale che impedisca al consumatore di accedere a talune informazioni possa essere giustificata dall'interesse della protezione dei consumatori.

14 Al riguardo va ricordato, innanzitutto, che la politica comunitaria in materia crea uno stretto legame tra la protezione e l'informazione del consumatore. Così il « programma preliminare » adottato dal Consiglio nel 1975 (GU C 92, pag. 1) contempla l'attuazione di una politica « di protezione e di informazione del consumatore ». Con risoluzione del 19 maggio 1981 (GU C 133, pag. 1), il Consiglio ha approvato un « secondo programma della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore », i cui obiettivi sono stati

confermati dalla risoluzione del Consiglio del 23 giugno 1986 concernente il futuro orientamento della Comunità per la tutela e la promozione degli interessi del consumatore (GU C 167, pag. 1).

15 L'esistenza di un nesso tra la protezione e l'informazione dei consumatori è chiarita dagli « orientamenti generali » del secondo programma in cui si sottolinea che i provvedimenti presi o in corso di elaborazione, in applicazione del programma preliminare, contribuiscono a migliorare la situazione del consumatore proteggendone la salute, la sicurezza e gli interessi economici, fornendogli un'adeguata informazione ed educazione e consentendogli di esprimersi sulle decisioni che lo riguardano. Questi stessi provvedimenti avrebbero altresì spesso l'effetto di ravvicinare le condizioni di concorrenza cui devono conformarsi i produttori o i distributori.

16 Negli orientamenti generali del secondo programma viene poi precisato che l'obiettivo di quest'ultimo è quello di proseguire e di approfondire l'azione avviata e di contribuire in particolare alla creazione delle condizioni per un migliore dialogo tra consumatori e produttori-distributori. A tal fine il programma definisce « cinque diritti fondamentali » del consumatore, tra i quali figura il « diritto all'informazione e all'educazione ». Una delle azioni proposte nel programma è il miglioramento dell'educazione e dell'informazione dei consumatori (punto 9, sub D). La parte del programma che fissa i principi che devono disciplinare la protezione degli interessi economici dei consumatori contiene passaggi che mirano all'esattezza delle informazioni fornite al consumatore, senza tuttavia negargli l'accesso a talune informazioni. Così, secondo uno di questi principi (punto 28, n. 4), nessuna forma di pubblicità deve fuorviare l'acquirente; l'autore di una pubblicità deve essere in grado di « dimostrare, con mezzi adeguati, la veracità di quanto affermato ».

17 Va poi ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, un divieto di importare taluni prodotti in uno Stato membro è contrario all'art. 30 qualora lo scopo perseguito da un divieto del genere possa essere raggiunto da un'etichettatura del prodotto considerato che sia tale da fornire al consumatore le informazioni necessarie consentendogli così di operare la propria scelta con piena cognizione di causa (sentenze 9 dicembre 1981, causa 193/80, Commissione/Italia, Racc. pag. 3019, e 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/RF di Germania, Racc. pag. 1227).

18 Da quanto precede risulta che il diritto comunitario in materia di protezione dei consumatori considera l'informazione di questi ultimi come una delle esigenze principali. Pertanto, l'art. 30 del trattato non può essere interpretato in un senso secondo cui una normativa nazionale che neghi l'accesso dei consumatori a talune informazioni possa essere giustificata da esigenze imperative attinenti alla protezione dei consumatori.

19 Di conseguenza, gli ostacoli al commercio intracomunitario derivanti da una disciplina nazionale del tipo di quella di cui trattasi nella causa principale non possono essere giustificati da motivi attinenti alla protezione dei consumatori. Essi rientrano quindi nel divieto di cui all'art. 30 del trattato e non valgono per loro le deroghe all'applicazione di tale norma contenute nell'art. 36, che non sono state del resto invocate nel corso del procedimento dinanzi alla Corte.

20 Dato che si applica l'art. 30, non è necessario interpretare l'art. 31 del trattato, anch'esso menzionato nella questione pregiudiziale.

21 La questione sollevata va pertanto risolta dichiarando che gli artt. 30 e 36 del trattato CEE debbono essere interpretati nel senso che ostano a che sia applicata ad un'iniziativa pubblicitaria legalmente propagata in un altro Stato membro una normativa nazionale comportante un divieto di indicare, nella pubblicità commerciale relativa ad un'offerta speciale di acquisto, la durata dell'offerta e il vecchio prezzo.

Sulle spese

22 Le spese sostenute dal governo del granducato del Lussemburgo, dal governo della RF di Germania, dal governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (sesta sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla cour de cassation del granducato del Lussemburgo, con ordinanza 8 dicembre 1988, dichiara:

Gli artt. 30 e 36 del trattato CEE debbono essere interpretati nel senso che ostano a che sia applicata ad un'iniziativa pubblicitaria legalmente propagata in un altro Stato membro una normativa nazionale comportante un divieto di indicare, nella pubblicità commerciale relativa ad un'offerta speciale di acquisto, la durata dell'offerta e il vecchio prezzo.

Kakouris Koopmans

Mancini O'Higgins Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 marzo 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della sesta sezione

C. N. Kakouris