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 d'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.

2. Gli artt. 30 e 36 del trattato 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.

Infatti, poiché in materia di protezione dei consumatori il diritto comunitario considera l'informazione di questi ultimi come una delle esigenze principali, 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.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-362/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Sfondo giuridico e antefatti della causa principale*

L'art. 8 del regolamento granducale 23 dicembre 1974 riguardante la concorrenza sleale (Mémorial A 1974, pag. 2392), modificato dal regolamento granducale 17 dicembre 1976 (Mémorial A 1976, pag. 1458) e dal regolamento granducale 22 dicembre 1981 (Mémorial A 1981, pag. 2400), vieta le offerte di vendita o le vendite al dettaglio comportanti temporaneamente una riduzione dei prezzi ed effettuate al di fuori delle vendite speciali o liquidazioni, qualora le offerte indichino la loro durata o facciano riferimento ai vecchi prezzi.

Tale regolamento lussemburghese, nonché la legge 27 novembre 1986, entrata in vigore il 1° dicembre 1986 (Mémorial A 1986, pag. 2214) e che ha sostituito detta normativa, danno una definizione precisa delle nozioni di vendite speciali o liquidazioni.

* Lingua processuale: il francese.

La società per azioni belga (GB-INNO-BM, che gestisce i supermercati « Super-GB » e « Maxi-GB » sul territorio belga, distribuiva nel granducato del Lussemburgo opuscoli pubblicitari diretti alla promozione delle vendite di suoi prodotti. Tale materiale pubblicitario, identico a quello distribuito in Belgio, conteneva in particolare le seguenti offerte:

— riduzioni di prezzo limitate nel tempo (prezzi ridotti validi da giovedì 4 a martedì 9 settembre 1986);

— pubblicità di prezzi ridotti con riferimento al vecchio prezzo (yoghourt al prezzo di 48 BFR — prezzo barrato: 78 BFR).

La pubblicità contenuta in questi opuscoli era conforme alla legge belga relativa alla concorrenza sleale. Nel granducato del Lussemburgo si trattava di offerte di vendita al di fuori delle vendite speciali o liquidazioni, ai sensi delle norme lussemburghesi.

L'associazione senza fine di lucro confédération du commerce luxembourgeois (in prosieguo: la « CCL ») citava la GB-INNO, con ricorso d'urgenza, dinanzi al presidente della sezione competente in materia commerciale del tribunal d'arrondissement di Lussemburgo. Con ordinanza 7 novembre 1986 detto giudice disponeva la cessazione della distribuzione degli opuscoli pubblicitari di cui trattasi sul territorio del granducato del Lussemburgo in quanto essi erano contrari al regolamento granducale riguardante la concorrenza sleale, secondo cui le offerte comportanti riduzioni di prezzo non debbono contenere né un'indicazione della durata dell'offerta, né un riferimento ai vecchi prezzi. Tale ordinanza veniva confermata con sentenza 27 maggio 1987 dalla Corte d'appello di Lussemburgo in qualità di giudice commerciale.

Avverso tale sentenza la GB-INNO ricorreva in cassazione dinanzi alla cour supérieure de justice di Lussemburgo, in qualità di Corte di cassazione. Quest'ultima respingeva i primi due motivi di cassazione della GB-INNO, ma riteneva che l'art. 8 del regolamento granducale 23 dicembre 1974 riguardante la concorrenza sleale sollevasse una questione di un'interpretazione del diritto comunitario.

2. *La questione pregiudiziale*

La cour de cassation del granducato del Lussemburgo sottoponeva alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato, la seguente questione pregiudiziale:

« Se gli artt. 30, 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 ».

3. *Il procedimento*

L'ordinanza di rinvio dell'8 dicembre 1988 è stata registrata nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 1988.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— la società per azioni di diritto belga GB-INNO-BM, ricorrente in cassazione, con gli avvocati Nicolas Decker, del foro di Lussemburgo, Antoine de Bruyn, patrocinante dinanzi alla corte di cassazione del Belgio, Louis van Bunnen e Michel Mahieu, del foro di Bruxelles,

— l'associazione senza fine di lucro confédération du commerce luxembourgeois, resistente in cassazione, con l'avv. Yvette Hamilius, del foro di Lussemburgo,

— il governo del granducato del Lussemburgo, rappresentato dall'avv. Alain Gross, del foro di Lussemburgo,

— il governo della RF di Germania, rappresentato dal Dr. Martin Seidel e dal Dr. Horst Teske, in qualità di agenti,

— la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra Christine Berardis-Kayser, membro del suo servizio giuridico.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di assegnare la causa alla sesta sezione e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Sintesi delle osservazioni scritte

Ambito di applicazione dell'art. 30 del trattato

La *GB-INNO* e la *Commissione* fanno valere che le condizioni richieste dalla normativa lussemburghese costituiscono una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 30 del trattato.

Esse ricordano che, secondo la sentenza della Corte 15 dicembre 1982 (causa 268/81, Oosthoek, Racc. pag. 4575, punto 15 della motivazione), una normativa nazionale che limiti o vieti determinate forme di pubblicità e determinati mezzi di promozione delle vendite può essere idonea a restringere il volume delle importazioni incidendo sulle possibilità di distribuzione dei prodotti importati. Il fatto che l'operatore interessato sia costretto ad adottare diversi sistemi di pubblicità o di promozione delle vendite a seconda degli Stati membri in cui svolge la sua attività, ovvero a rinunciare ad un sistema da lui ritenuto particolarmente efficace, può costituire un ostacolo per le importazioni, anche qualora detta normativa si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati.

La GB-INNO e la Commissione ritengono che la nozione di commercio intracomunitario ricomprenda la vendita al dettaglio in regioni di frontiera ai residenti di un altro Stato membro. La normativa controversa ha l'effetto di ostacolare tale commercio, in particolare in un caso come quello di specie che riguarda le regioni di frontiera.

La *CCL*, il *governo tedesco* e il *governo lussemburghese* osservano che la normativa nazionale controversa non vieta né la vendita né l'importazione delle merci o di taluni

prodotti determinati. Essa riguarda soltanto materiale pubblicitario riferentesi ad un vecchio prezzo di un prodotto in promozione o alla durata di un'offerta di vendita.

Dato che la vendita delle merci da parte della GB-INNO avviene esclusivamente sul territorio belga, non esiste neppure un ostacolo al commercio intracomunitario. L'art. 30 del trattato CEE quindi non si applica.

Il *governo tedesco* aggiunge che la Corte ha affermato, nella sentenza 31 marzo 1982 (causa 75/81, Blesgen, Racc. pag. 1211), che l'art. 30 del trattato non vieta misure di smercio applicantisi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati che non abbiano alcun rapporto con l'importazione dei prodotti e che non siano quindi atte ad ostacolare il commercio intracomunitario. Anche se dalla citata sentenza Oosthoek risulta che normative nazionali relative alla pubblicità possono, in taluni casi, ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 30, nessun elemento, nel caso di specie, è tale da ostacolare le possibilità di smercio dei prodotti considerati in maniera da pregiudicare gli scambi.

La *CCL* sostiene inoltre che la Corte non è competente a risolvere il problema posto dal giudice a quo, dato che la questione pregiudiziale non comporta alcun elemento relativo all'importazione di prodotti. Occorre ricordare che la Corte ha affermato, nella sentenza 13 marzo 1980, (causa 104/79, Foglia, Racc. pag. 745), che la funzione ad essa affidata dall'art. 177 del trattato consiste nel fornire ai giudici della Comunità gli elementi di interpretazione del diritto comunitario loro necessari per la soluzione di controversie effettive loro sottoposte.

La giustificazione e la proporzionalità della normativa controversa

La *GB-INNO* e la *Commissione* osservano che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Cassis de Dijon, Racc. pag. 649), gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da disparità delle normative nazionali vanno accettati qualora tali normative, che si applicano indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, risultino necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, alla difesa dei consumatori e alla lealtà dei negozi commerciali. Nella sentenza della summenzionata causa Oosthoek la Corte ha stabilito che una normativa che limita talune forme di pubblicità e taluni mezzi di promozione delle vendite può costituire una misura del genere. Secondo tale sentenza, il divieto nazionale può essere giustificato in quanto l'offerta di prodotti in omaggio può indurre in errore i consumatori sui prezzi reali dei prodotti in vendita e falsare così le condizioni di una concorrenza basata sulla competitività. Il divieto non deve eccedere i limiti di quanto è necessario per conseguire i legittimi obiettivi fondati sulla protezione del consumatore e sulla lealtà dei negozi commerciali.

La GB-INNO e la Commissione procedono al raffronto tra le disposizioni lussemburghesi di cui è causa con la disciplina in materia di pubblicità delle offerte di vendita in altri Stati membri, al fine di verificare se la normativa lussemburghese debba essere considerata eccessiva o sproporzionata.

A norma del diritto belga una riduzione di prezzo con indicazione dei due prezzi, quello vecchio e quello ridotto, è legittima purché il prezzo di riferimento sia il prezzo

abitualmente praticato nel mese precedente la riduzione. Quanto alla durata dell'offerta va indicata la data a partire dalla quale il prezzo ridotto si applica; il commerciante ha la facoltà di indicare la durata dell'offerta.

In Francia vanno indicati il vecchio prezzo barrato o la percentuale della riduzione nonché la durata dell'offerta. Il commerciante non può aumentare il proprio prezzo immediatamente prima di annunciare una riduzione.

È in corso di preparazione una legge spagnola secondo la quale per le offerte speciali e per i saldi annuali vanno indicati il vecchio prezzo ed il nuovo.

Il Trade Descriptions Act del 1968 sottopone a sanzione nel Regno Unito le indicazioni ingannevoli dirette a far credere che il prezzo per un bene sia inferiore ad un prezzo raccomandato o ad un prezzo di riferimento.

La RF di Germania è il solo Stato membro che vieti il raffronto di prezzi, a seguito di una modifica della legge sulla concorrenza sleale entrata in vigore il 1° gennaio 1987. Le nuove disposizioni vietano il raffronto dei prezzi per i prodotti offerti con una riduzione di prezzo nominale o in forma di percentuale di riduzione, dando così l'impressione che in precedenza siano stati praticati prezzi superiori.

La GB-INNO e la Commissione deducono da tale quadro che talune normative di altri Stati membri hanno in comune il fatto di autorizzare l'indicazione dei due prezzi qualora il prezzo di riferimento sia proprio il prezzo realmente praticato, anche se le soluzioni adottate sono diverse per quanto riguarda la definizione del prezzo di riferimento. Inoltre, la nuova legge lussemburghese, quella del 1986, accoglie lo stesso principio, dato che ai sensi del suo art. 4 « i prezzi nei saldi debbono essere realmente inferiori ai prezzi abitualmente richiesti dal venditore per gli stessi articoli », senza vietare un raffronto dei prezzi. Tale orientamento del legislatore è comprensibile, dato che il riferimento al vecchio prezzo è un'informazione interessante, se non determinante per il consumatore. Ove tale informazione sia esatta e leale, essa costituisce un ulteriore elemento di protezione del consumatore e favorisce l'esercizio leale della concorrenza. Inoltre, possono essere ipotizzate soluzioni alternative per evitare la pratica ingannevole dei prezzi di riferimento artatamente gonfiati. Una definizione generale del prezzo di riferimento può essere utile per guidare il giudice nell'applicazione di una normativa del genere.

Il divieto di indicare la durata di un'offerta speciale, pur avendo lo scopo legittimo di evitare la confusione tra le offerte di riduzione di prezzo e le vendite speciali regolamentate, che sono limitate nel tempo, è anch'esso sproporzionato: il rischio di confusione tra i due tipi di vendita sembra infatti estremamente limitato. Invece, il divieto di indicare la durata è tale da sconcertare il consumatore che non può sapere per quale periodo l'offerta speciale è valida.

La *GB-INNO* aggiunge che la normativa lussemburghese pregiudica seriamente la possibilità per negozi belgi aventi sede nelle regioni di frontiera di smerciare i loro prodotti nel granducato di Lussemburgo. Essa osserva di aver sempre redatto la sua pubblicità in piena conformità delle disposizioni del diritto belga, che tengono conto dell'interesse dei consumatori. La disciplina lussemburghese costituisce di per sé un ostacolo agli scambi intracomunitari. Poco importa che i suoi effetti appaiano ridotti, in

quanto ogni ostacolo dell'importazione, anche modesto, è sufficiente perché la misura nazionale di cui trattasi possa essere qualificata come misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

La CCL ricorda che, in base alla sentenza 22 gennaio 1981 (causa 58/80, Dansk Supermarked, Racc. pag. 181), la Corte ha riconosciuto compatibili con il diritto comunitario talune normative in grado di costituire un ostacolo al commercio intracomunitario, ma che sono considerate da uno Stato membro necessarie a garantire la tutela dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali.

I divieti controversi sono giustificati dalla necessità di identificare, agli occhi del consumatore, le vendite temporanee speciali o liquidazioni, che sono appunto limitate nel tempo, e di proteggere il consumatore che non può controllare la realtà e la veridicità dei vecchi prezzi indicati. Sul piano comunitario il Consiglio ha riconosciuto queste esigenze nel 1975 e nel 1981 con l'adozione di programmi riguardanti una politica di protezione e d'informazione dei consumatori.

La CCL osserva poi che, secondo la sentenza 17 marzo 1983 (causa 94/82, De Kikvorsch, Racc. pag. 947, punti 11 e 12 della motivazione), la tutela dei consumatori può comportare il divieto di fornire determinate informazioni su un prodotto, soprattutto se tali informazioni possono indurre in errore il consumatore. D'altro canto la CCL ritiene che spetti al giudice nazionale esaminare se talune informazioni rischino di creare confusione nel consumatore, così come hanno fatto il giudice di primo grado e il giudice d'appello nel caso di specie.

Infine, la CCL osserva che, in via generale, il consumatore dev'essere protetto contro un eccesso di consumo e contro la pressione psicologica esercitata dalle offerte di vendita a prezzo assertivamente ridotto. Essa conclude nel senso che le norme lussemburghesi controverse sono conformi all'art. 30 e seguenti del trattato.

Il *governo lussemburghese* osserva che la normativa lussemburghese è giustificata dagli obiettivi di tutela dei consumatori, come la Corte ha dichiarato nella summenzionata sentenza Oostehoek, mentre tale causa, contrariamente al caso di specie, riguardava un vero e proprio problema di importazione.

Il divieto di ogni riferimento al vecchio prezzo è stato introdotto onde evitare, in primo luogo, che il commerciante utilizzi la vendita a prezzi ridotti per organizzare una vera e propria liquidazione dissimulata, fuori dai periodi ammessi per legge, e, in secondo luogo, che diventi necessario un controllo del prezzo reale anteriormente in essere. Il governo lussemburghese ha così voluto sanare il mercato limitando rigidamente tutte le pratiche commerciali in grado di pregiudicare il consumatore e di perturbare il gioco normale della concorrenza. Infatti, l'interesse del consumatore non sarebbe salvaguardato dal moltiplicarsi di queste pratiche commerciali, che portano ad aumentare in tempo normale il margine di utile correlativamente alla perdita subita in occasione delle vendite speciali.

Il *governo tedesco* ritiene che ricorrono le condizioni che consentono di giustificare la normativa di cui trattasi. Infatti, le norme controverse si applicano indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati e fanno parte di un ambito giuridico in cui non esiste ancora un'armonizzazione delle

legislazioni, mentre esse sono giustificate da esigenze imperative, in particolare nell'ambito della concorrenza. Infatti la normativa nazionale di cui trattasi è diretta essenzialmente ad organizzare la concorrenza: è necessario che un concorrente, attraverso vendite che esulano dal commercio normale, non possa comunicare al pubblico l'offerta di talune condizioni favorevoli assicurandosi così un vantaggio nei confronti dei concorrenti. Una situazione del genere rischierebbe di provocare controfferte reciproche che non sarebbero proficue. Nel contempo il consumatore è protetto contro l'induzione all'acquisto così provocata.

Il divieto di fare riferimento al vecchio prezzo è necessario perchè è impossibile per il consumatore verificare il raffronto tra i vecchi e i nuovi prezzi.

Il governo tedesco ritiene che una siffatta disciplina, giustificata da imperativi di lealtà commerciale, non sia sproporzionata rispetto a tale fine, anche se i sistemi nazionali sono diversi. Nella causa Oosthoek la Corte ha dichiarato che un divieto olandese era compatibile con il principio della libera circolazione delle merci, mentre non esisteva un divieto analogo in Belgio.

Per giunta, nel preambolo della direttiva 10 settembre 1984 n. 84/450, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole (GU 250, pag. 17), il Consiglio ha affermato che gli Stati membri hanno il diritto di adottare norme dirette a garantire una più ampia tutela dei consumatori.

Il governo tedesco aggiunge che, dal 1° gennaio 1987, fanno parte della normativa tedesca disposizioni analoghe a quelle contemplate dal diritto lussemburghese.

III — Conclusione della Commissione

La *Commissione* propone alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale nei seguenti termini:

« L'art. 30 del trattato CEE osta all'applicazione da parte di uno Stato membro di una normativa ai sensi della quale le offerte di vendita o le vendite al dettaglio comportanti una riduzione temporanea dei prezzi ed effettuate al di fuori delle vendite speciali o liquidazioni sono autorizzate solo a condizione che le offerte non indichino la loro durata e che non sia fatto alcun riferimento ai vecchi prezzi, qualora tale normativa riguardi anche i prodotti da importare da un altro Stato membro in cui siano oggetto di un'offerta di vendita legale ».

T. Koopmans
giudice relatore