

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
18 luglio 2013

«Articolo 56 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Direttiva 2005/29/CE – Pratiche commerciali sleali – Tutela dei consumatori – Offerte congiunte che comprendono almeno un servizio finanziario – Divieto – Deroghe»

Nella causa C-265/12,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo hof van beroep te Brussel (Belgio), con decisione del 22 maggio 2012, pervenuta in cancelleria il 29 maggio 2012, nel procedimento

Citroën Belux NV
contro
Federatie voor Verzekerings- en Financiële Tussenpersonen (FvF),

LA CORTE (Prima Sezione),
composta da A. Tizzano, presidente di sezione, da M. Berger, A. Borg Barthet (relatore), E. Levits e J.-J. Kasel, giudici,
avvocato generale: Y. Bot,
cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale,
vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 aprile 2013,
considerate le osservazioni presentate:
– per Citroën Belux NV, da S. Willemart, C. Smits, T. Balthazar, D. De Keyzer e A. Destrycker, advocaten;
– per la Federatie voor Verzekerings-en Financiële Tussenpersonen (FvF), da D. Dhaenens e R. Vermeulen, advocaten;
– per il governo belga, da T. Materne e J.-C. Halleux, in qualità di agenti;
– per la Commissione europea, da M. van Beek, in qualità di agente,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22), e dell'articolo 56 TFUE.

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Citroën Belux NV (in prosieguo: la «Citroën») e la Federatie voor Verzekerings- en Financiële Tussenpersonen (FvF) (Federazione per mediatori assicurativi e finanziari), avente ad oggetto una pratica commerciale della Citroën consistente nell'offerta gratuita di un'assicurazione omnium per la durata di sei mesi in occasione dell'acquisto di un veicolo Citroën, pratica considerata sleale dalla FvF.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 Il considerando 9 della direttiva 2005/29 così recita:
«(...) Per i servizi finanziari e i beni immobili occorrono, tenuto conto della loro complessità e dei gravi rischi inerenti, obblighi particolareggiati, inclusi gli obblighi positivi per i professionisti. Pertanto, nel settore dei servizi finanziari e dei beni immobili, la presente direttiva non pregiudica il diritto degli Stati membri di

andare al di là delle sue disposizioni al fine di tutelare gli interessi economici dei consumatori (...)).

4 L'articolo 3 della direttiva 2005/29, intitolato «Ambito di applicazione», stabilisce quanto segue ai suoi paragrafi 1 e 9:

«1. La presente direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, come stabilite all'articolo 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto.

(...)

9. In merito ai “servizi finanziari” definiti alla direttiva 2002/65/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE (GU L 271, pag. 16)], e ai beni immobili, gli Stati membri possono imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti dalla presente direttiva nel settore che essa armonizza».

5 L'articolo 2, lettera b), della direttiva 2002/65 definisce la nozione di «servizio finanziario» come «qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento».

La normativa belga

6 L'articolo 72 della legge del 6 aprile 2010, relativa alle pratiche del mercato e alla tutela del consumatore (*Belgisch Staatsblad*, 12 aprile 2010, pag. 20803; in prosieguo: la «legge del 6 aprile 2010»), così dispone:

«§ 1. È vietata ogni offerta congiunta al consumatore, di cui almeno un elemento consista in un servizio finanziario, e che venga fatta da un'impresa o da diverse imprese che agiscono con un intento comune.

§ 2. In deroga al § 1 è, tuttavia, consentito offrire congiuntamente:

1 servizi finanziari che formano un insieme;

Il Re può, su proposta dei Ministri competenti e del Ministro delle Finanze, indicare i servizi offerti nel settore finanziario che costituiscono un insieme unitario;

2 servizi finanziari e piccoli prodotti e servizi ammessi dagli usi commerciali;

3 servizi finanziari e titoli per partecipare a lotterie legalmente autorizzate;

4 servizi finanziari e oggetti con scritte pubblicitarie non cancellabili e chiaramente visibili, non presenti in commercio in quanto tali, a condizione che il loro prezzo d'acquisto pagato dall'impresa ammonti al massimo a EUR 10, al netto dell'IVA [imposta sul valore aggiunto], o al 5% del prezzo di vendita, al netto dell'IVA, del servizio finanziario con il quale sono distribuiti. La percentuale del 5% si applica se l'importo corrispondente a tale percentuale è superiore a EUR 10;

5 servizi finanziari e fotografie a colori, adesivi e altre immagini di infimo valore commerciale;

6 servizi finanziari e titoli consistenti in documenti che legittimano, successivamente all'acquisto di un certo quantitativo di servizi, un'offerta gratuita o una riduzione di prezzo all'atto dell'acquisto di un servizio simile, a condizione che tale beneficio sia procurato dalla stessa impresa e non sia superiore ad un terzo del prezzo dei servizi precedentemente acquistati.

I titoli devono menzionare il limite eventuale della loro durata di validità, al pari delle modalità dell'offerta.

Quando l'impresa interrompe l'offerta, il consumatore deve beneficiare del vantaggio offerto in percentuale degli acquisti precedentemente effettuati».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

7 La Citroën è l'importatrice di veicoli del marchio Citroën in Belgio. Essa vende prodotti avvalendosi di una rete di distributori riconosciuti.

8 Il 10 dicembre 2010 la Citroën ha lanciato una campagna pubblicitaria con il tema «Io voglio tutto». Tale campagna si è protratta almeno fino a fine febbraio 2011.

9 L'offerta pubblicitaria era redatta nei seguenti termini:
«“6 mesi gratis Omnium” vale per ogni nuova sottoscrizione Omnium completa il primo anno. Essa riguarda tanto le auto private quanto le auto aziendali vendute dai distributori ufficiali Citroën, escluse le auto modello e a noleggio. Si applicano le condizioni di accettazione di [Citroën Assurance]. La [Citroën Assurance] è un prodotto della Servis, compagnia di assicurazioni autorizzata con il n. 1396. La PSA Finance Belux NV (CBFA n. 019.653A) agisce come agente di assicurazione della Servis NV. I distributori Citroën con riconoscimento CBFA agiscono come subagenti per la PSA Finance Belux NV (...). Questa offerta assicurativa è indipendente dalla sottoscrizione di qualsiasi prodotto o servizio diverso dal veicolo da assicurare».

10 La FvF sosteneva che tale offerta speciale «salone dell'automobile», per quanto riguarda l'offerta di un'assicurazione omnium gratuita per sei mesi all'acquisto di un veicolo Citroën, costituisse un'offerta congiunta vietata. Essa ha diffidato la Citroën con lettera del 22 dicembre 2010.

11 Con lettera del 23 dicembre 2010, la Citroën ha risposto che l'offerta valeva per ogni nuova sottoscrizione di un'assicurazione omnium della durata di un anno, e non solo all'acquisto di un nuovo veicolo Citroën. Ad avviso della Citroën, non esisteva alcun nesso tra l'offerta di assicurazione omnium gratuita per sei mesi e l'acquisto di una nuova auto di tale marchio.

12 Il 18 gennaio 2011 la FvF ha chiesto dinanzi al rechtbank van koophandel te Brussel la cessazione di tale pratica commerciale, in quanto essa era contraria all'articolo 72, paragrafo 1, della legge del 6 aprile 2010.

13 Con sentenza del 13 aprile 2011, il rechtbank van koophandel te Brussel ha considerato in primo grado che l'offerta controversa costituiva proprio un'offerta congiunta ai sensi dell'articolo 2, punto 27, della legge del 6 aprile 2010 e si rivolgeva ai potenziali acquirenti di nuovi veicoli. Esso ha dichiarato che tale offerta configurava un'offerta congiunta vietata dall'articolo 72, paragrafo 1, di tale legge e che siffatta offerta costituiva un atto in contrasto con le oneste pratiche commerciali, vietato, di conseguenza, ai sensi dell'articolo 95 della medesima legge.

14 La Citroën ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi allo hof van beroep te Brussel. Il giudice del rinvio considera che l'offerta controversa consiste in un'offerta congiunta e che la stipula di un'assicurazione omnium gratuita per sei mesi dipendeva effettivamente, nella percezione del consumatore medio, dall'acquisto di un nuovo veicolo Citroën.

15 Il giudice del rinvio ricorda che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29, gli Stati membri possono, per quanto concerne i servizi finanziari e i beni immobili, imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti da tale direttiva. Esso rammenta che tale disposizione può essere oggetto di tre diverse interpretazioni. Secondo una prima interpretazione, il divieto di un'offerta congiunta che comprende un servizio finanziario è conforme alla direttiva 2005/29, indipendentemente dal fatto che il servizio finanziario costituisca o meno l'elemento principale dell'offerta. Secondo una seconda interpretazione, il divieto di siffatta offerta è conforme a tale direttiva solo se il servizio finanziario costituisce un elemento determinante dell'offerta congiunta. Una terza interpretazione porterebbe ad affermare che un divieto di tal guisa non è conforme alla predetta direttiva poiché il suo articolo 3, paragrafo 9, in quanto eccezione al principio dell'armonizzazione completa, deve essere interpretato restrittivamente. Infine, il giudice del rinvio si interroga sulla conformità della legge del 6 aprile 2010 all'articolo 56 TFUE.

16 In tali circostanze, lo hof van beroep te Brussel ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29/CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione, come l'articolo 72 della legge (...) del 6 aprile 2010 che – fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge – in generale vieta ogni offerta congiunta al consumatore se almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario.

2) Se l'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione, come l'articolo 72 della legge (...) del 6 aprile 2010, che – fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge – in generale vieta ogni offerta congiunta al consumatore se almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

17 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29/CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede un divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte proposte al consumatore delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

18 Come risulta dal punto 50 della sentenza del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea (C-261/07 e C-299/07, Racc. pag. I-2949), la Corte ha dichiarato che le offerte congiunte costituiscono atti commerciali che si iscrivono chiaramente nel contesto della strategia commerciale di un operatore e mirano direttamente alla promozione e allo smercio delle sue vendite. Di conseguenza esse

costituiscono pratiche commerciali ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2005/29 e ricadono, quindi, nella sua sfera di applicazione.

19 Ne deriva che le offerte congiunte delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario, oggetto del divieto di cui trattasi nel procedimento principale, costituiscono anche pratiche commerciali ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2005/29 e sono, pertanto, soggette a quanto prescritto da quest'ultima.

20 Occorre, poi, rammentare che la direttiva 2005/29 realizza, in linea di principio, un'armonizzazione completa sul piano comunitario delle norme relative alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori. Ne consegue che gli Stati membri non possono adottare, come prevede espressamente il suo articolo 4, misure più restrittive di quelle definite da detta direttiva, neppure al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori (v. sentenza del 14 gennaio 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08, Racc. pag. I-217, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

21 Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29, intitolato «Ambito di applicazione», introduce un'eccezione all'obiettivo di armonizzazione completa per quanto concerne, in particolare, i servizi finanziari ai sensi della direttiva 2002/65.

22 Orbene, dal considerando 9 della direttiva 2005/29 risulta che per i servizi finanziari occorrono, tenuto conto della loro complessità e dei gravi rischi inerenti, obblighi particolareggiati, inclusi gli obblighi positivi per i professionisti. Viene anche indicato che, per quanto concerne tali servizi, detta direttiva non pregiudica il diritto degli Stati membri di andare al di là delle sue disposizioni al fine di tutelare gli interessi economici dei consumatori.

23 Si deve intendere per «servizio finanziario», ai sensi della direttiva 2002/65, «qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento». La legge del 6 aprile 2010 riprende la stessa definizione al suo articolo 2, punto 24, per designare i servizi finanziari. Ne deriva che le offerte congiunte, delle quali almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario, come quella oggetto di un divieto nel procedimento principale, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29.

24 Pertanto, in conformità di tale disposizione, Stati membri possono imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti da detta direttiva per quanto concerne i servizi finanziari.

25 D'altronde si deve rilevare che la formulazione dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29 si limita a consentire agli Stati membri di adottare norme nazionali più rigorose per quanto concerne i servizi finanziari, senza altre precisazioni. Esso non impone, quindi, alcuna limitazione quanto al grado di rigore delle norme nazionali al riguardo, né prevede criteri relativi al livello di complessità o di rischio che detti servizi devono presentare per essere oggetto di norme più rigorose. Dalla formulazione di tale disposizione non risulta nemmeno che le norme nazionali più dettagliate possano concernere solo le offerte congiunte costituite da più servizi finanziari o anche possano riguardare soltanto le offerte congiunte delle quali il servizio finanziario costituisce l'elemento principale.

26 Non si deve, quindi, limitare l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29 alle offerte congiunte composte da più servizi finanziari o alle offerte congiunte costituite da un servizio finanziario complesso, contrariamente a quanto afferma Citroën.

27 Tale interpretazione è conforme all'obiettivo perseguito da detta disposizione. Infatti, il considerando 9 della direttiva 2005/29 attribuisce espressamente agli Stati membri il diritto di adottare misure più vincolanti per quanto concerne i servizi finanziari, al fine di assicurare un elevato livello di tutela del consumatore. L'intenzione del legislatore dell'Unione è quindi di lasciare agli Stati membri il potere di valutare autonomamente il carattere dettagliato che essi desiderano conferire a dette misure e di lasciar loro al riguardo una discrezionalità che può comportare anche l'introduzione di un divieto.

28 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29 deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che stabilisce un divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte al consumatore, delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

Sulla seconda questione

29 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede un divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte al consumatore, delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

30 Per quanto riguarda la ricevibilità della seconda questione, la FvF considera che questa è irricevibile in quanto, laddove un settore determinato sia stato armonizzato a livello dell'Unione europea, le misure nazionali in tale settore devono essere valutate

non in rapporto alle disposizioni del TFUE, bensì a quelle di tale misura di armonizzazione.

31 Occorre rammentare, al riguardo, che, invero, qualsiasi misura nazionale in un settore che costituisce oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione deve essere valutata non in rapporto alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Racc. pag. I-14887, punto 64 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, come deriva dal considerando 9 e dall'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29, quest'ultima disposizione prevede per l'appunto che, per quanto concerne i servizi finanziari, la direttiva 2005/29 non opera un'armonizzazione esaustiva e conferisce agli Stati membri una discrezionalità che deve essere esercitata nel rispetto del Trattato.

32 Invero, una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che, secondo il suo tenore letterale, si applica indistintamente a operatori belgi e a operatori di altri Stati membri, rientra, di norma, tra le disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato solo in quanto si applichi a situazioni che presentano un collegamento con gli scambi fra gli Stati membri (v. sentenze del 1 giugno 2010, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629, punto 40, nonché del 10 maggio 2012, *Duomo Gpa e a.*, da C-357/10 a C-359/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

33 Tuttavia, non si può escludere, nella fattispecie, che imprese stabilite in Stati membri diversi dal Regno del Belgio siano interessate a proporre in quest'ultimo Stato membro offerte congiunte che comprendono almeno un elemento finanziario, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale.

34 Di conseguenza, è necessario esaminare se il divieto generale di offerte congiunte, delle quali almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario, rispetti l'articolo 56 TFUE.

35 Quanto al merito, risulta da una giurisprudenza costante che la libera prestazione dei servizi prevista all'articolo 56 TFUE richiede non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, persino qualora essa si applichi indistintamente a prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, laddove essa possa vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze del 20 febbraio 2001, Analir e a., C-205/99, Racc. pag. I-1271, punto 21, nonché del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, C-439/99, Racc. pag. I-305, punto 22).

36 Orbene, un divieto come quello di cui trattasi nel procedimento principale e previsto all'articolo 72, paragrafo 1, della legge del 6 aprile 2010, è tale da rendere meno attraente la prestazione di servizi finanziari nel territorio belga per imprese stabilite in altri Stati membri che desiderano presentare offerte congiunte delle quali almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario. Tali imprese non potrebbero, infatti, proporre dette offerte sul mercato belga e sarebbero, inoltre, tenute a verificare se queste ultime siano conformi al diritto belga, mentre siffatto procedimento non sarebbe necessario per altri Stati membri.

37 Secondo una giurisprudenza costante, una restrizione della libera prestazione dei servizi può essere ammessa solo se essa persegue uno scopo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificata da ragioni imperative di interesse generale, sempreché, in tal caso, essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per

raggiungerlo (v., in particolare, sentenza del 18 dicembre 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Racc. pag. I-11767, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).

38 Nel caso di specie, lo scopo perseguito dall'articolo 72 della legge del 6 aprile 2010 è di tutelare gli interessi del consumatore, come risulta peraltro dal titolo stesso di tale legge. La giurisprudenza ammette che la tutela dei consumatori costituisce una ragione imperativa di interesse generale idonea a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi (v. sentenze del 15 dicembre 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, 286/81, Racc. pag. 4575, punto 16, nonché del 4 dicembre 1986, Commissione/Francia, 220/83, Racc. pag. 3663, punto 20).

39 Per quanto concerne l'idoneità dell'articolo 72 della legge del 6 aprile 2010, si deve constatare che, da un lato, i servizi finanziari sono, per loro natura, complessi e presentano rischi specifici in relazione ai quali il consumatore non è sempre sufficientemente informato. Dall'altro, un'offerta congiunta è di per sé tale da suscitare nel consumatore l'idea di un vantaggio di prezzo. Ne deriva che un'offerta congiunta della quale un elemento è costituito da un servizio finanziario presenta un rischio maggiore di mancanza di trasparenza circa le condizioni, il prezzo e il contenuto esatto di detto servizio. Siffatta offerta può, quindi, indurre il consumatore in errore riguardo al contenuto effettivo e alle caratteristiche reali della combinazione offerta e privarlo simultaneamente della possibilità di raffrontare il prezzo e la qualità di tale offerta con altre prestazioni corrispondenti provenienti da altri operatori economici.

40 Alla luce di tali considerazioni, una normativa che proibisce le offerte congiunte che comprendono almeno un servizio finanziario contribuisce alla tutela dei consumatori.

41 Per quanto concerne la proporzionalità della restrizione, si deve rilevare che l'articolo 72, paragrafo 2, della legge del 6 aprile 2010 ammette deroghe al divieto generale di un'offerta congiunta della quale almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario. L'esistenza di tali deroghe mostra che il legislatore belga ha ritenuto che, in alcuni casi, non fosse necessario tutelare maggiormente il consumatore.

42 Ne consegue che il divieto generale delle offerte congiunte delle quali almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario, come quello previsto all'articolo 72 della legge del 6 aprile 2010, non va oltre ciò che è necessario al raggiungimento del livello elevato di tutela del consumatore considerato dalla direttiva 2005/29 e, più particolarmente, alla tutela degli interessi economici del consumatore nel settore dei servizi finanziari.

43 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 56 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che stabilisce un divieto generale, fatti salvi casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte al consumatore, delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

Sulle spese

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

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

L'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), nonché l'articolo 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che stabilisce un divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte al consumatore, delle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

SENTENZA 18.07.2013 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA
EUROPEA, C-265/12: PRATICHE COMMERCIALI SLEALI
ED OFFERTE CONGIUNTE DI SERVIZI FINANZIARI

di ILENIA MASTROSIMONE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il procedimento principale ed il contesto normativo di riferimento. - 3. Le questioni pregiudiziali nella decisione della Corte di Giustizia. - 4. Le pratiche commerciali sleali e l'offerta congiunta di servizi finanziari. - 5. I riferimenti giurisprudenziali. - 6. Conclusioni.

1. Premessa

La sentenza che ci si appresta a commentare costituisce lo spunto per una riflessione sui progressi realizzati dalla giurisprudenza, a livello europeo e nazionale, in materia di tutela dei consumatori, ad otto anni di distanza dall'emanazione della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

Nel caso di specie la lente di ingrandimento viene puntata sulla compatibilità tra la legislazione nazionale belga e la menzionata direttiva.

2. Il procedimento principale ed il contesto normativo di riferimento

Il contenzioso che determina il presente rinvio pregiudiziale ha per oggetto una pratica commerciale, adottata da Citroën Belux, consistente nell'offerta gratuita di un'assicurazione *omnium* per la durata di sei mesi, in occasione dell'acquisto di un veicolo Citroën; pratica considerata sleale dalla FvF (Federazione per mediatori assicurativi e finanziari belga).

Per meglio intendere i termini della vicenda, si rende necessario individuare il quadro normativo di riferimento.

Da un canto, viene in considerazione la direttiva 2005/29/CE (di seguito «direttiva sulle pratiche commerciali sleali») ed, in particolare, il considerando 9 e l'art. 3, par. 9¹.

Il primo statuisce che, data la peculiarità del settore dei servizi finanziari, la direttiva non pregiudica il diritto degli Stati membri di andare al di là delle sue disposizioni, al fine di tutelare gli interessi economici dei consumatori.

Il secondo, invece, con riferimento ai servizi finanziari definiti dalla direttiva 2002/65/CE, riconosce agli Stati membri il potere di imporre obblighi più dettagliati o vincolanti rispetto a quelli previsti dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

D'altro canto, viene in rilievo la normativa belga che vieta «ogni offerta congiunta al consumatore, di cui almeno un elemento consista in un servizio finanziario, e che venga fatta da un'impresa o da diverse imprese che agiscono con un intento comune»². Ferma restando la previsione di tassative eccezioni, tra le quali, però, non rientra l'offerta contemplata nel caso concreto.

Entrambi i giudici, di prima e di seconda istanza, hanno ritenuto che l'offerta controversa fosse qualificabile come offerta congiunta e, conseguentemente, vietata dalla legge nazionale belga applicabile, poiché la stipula di un'assicurazione *omnium* gratuita per sei mesi dipendeva effettivamente, nella percezione del consumatore medio, dall'acquisto di un nuovo veicolo Citroën.

Tuttavia, poiché il dettato di cui all'art. 3, par. 9 della direttiva 2005/29/CE era suscettibile di almeno tre interpretazioni applicative diverse, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di interpellare, in via pregiudiziale, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

¹ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, *GUUE*, L 149/22 del 11.6.2005.

² Art. 72, l. 6 aprile 2010, relativa alle pratiche del mercato e alla tutela del consumatore, *Belgisch Staatsblad*, 12 aprile 2010, p. 20803.

3. Le questioni pregiudiziali nella decisione della Corte di Giustizia

Il divieto contenuto nella legge belga ha fatto sorgere dubbi al giudice del rinvio sia in ordine alla compatibilità della legge nazionale che rispetto alla disciplina dettata dalla direttiva 2005/29/CE; dall'altro, rispetto all'art. 56 TFUE.

Difatti il giudice belga ha sottoposto alla Corte di Giustizia due quesiti, formulati nei seguenti termini:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 2005/29/CE debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione, come l'articolo 72 della legge (...) del 6 aprile 2010 che - fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge - in generale vieta ogni offerta congiunta al consumatore se almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario.

2) Se l'articolo 56 TFUE, relativo alla libera prestazione dei servizi, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione, come l'articolo 72 della legge (...) del 6 aprile 2010, che - fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge - in generale vieta ogni offerta congiunta al consumatore se almeno un elemento è costituito da un servizio finanziario».

La decisione della Corte è stata la medesima per entrambi i quesiti. Il giudice europeo ha, infatti, statuito che, sia l'art. 3, par. 9, della direttiva 2005/29/CE, sia l'art. 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una disposizione di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che stabilisca un divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente elencati dalla legge nazionale, delle offerte congiunte al consumatore, delle quali almeno uno degli elementi sia costituito da un servizio finanziario.

4. Le pratiche commerciali sleali e l'offerta congiunta di servizi finanziari

Prima di illustrare l'*iter* argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la sua decisione, si rende necessaria una digressione sulla

nozione di pratica commerciale sleale, alla luce della direttiva 2005/29/CE³.

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali rappresenta l'attuazione, a livello normativo, delle considerazioni svolte dalla Commissione Europea in occasione della stesura del Libro Verde del 2 ottobre 2001, "Sulla tutela dei consumatori nell'Unione Europea"⁴.

Per il suo tramite, il legislatore europeo ha inteso realizzare un'armonizzazione massima - c.d. *target full harmonization* - della disciplina a tutela dei consumatori all'interno di tutti gli Stati membri, al fine di eliminare le differenze tra le varie normative nazionali, considerate un ostacolo alle attività transfrontaliere.

La direttiva ha sancito il passaggio dalla protezione del consumatore quale soggetto debole alla considerazione del consumatore quale operatore economico e si è inserita, senza dubbio, tra i provvedimenti necessari al più rapido conseguimento dell'obiettivo cardine: la creazione del mercato unico⁵.

Al fine di tutelare tutti gli interessi che vengono in gioco all'interno di tale mercato, il legislatore europeo ha stigmatizzato come sleali determinate tipologie di pratiche commerciali - poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale tra

³ Cfr. dottrina sull'argomento: T. BROGGIATO, *La direttiva n. 2005/29 «sulle pratiche commerciali sleali»*, in *Dir. banc.*, 2006, II, p. 23; DE CRISTOFARO G. (A CURA DI), *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; DE CRISTOFARO G. (A CURA DI), *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo: il recepimento della direttiva 2005/29/CE nel diritto italiano (decreti legislativi nn. 145 e 146 del 2 agosto 2007)*, Giappichelli, Torino, 2008; A. CATRICALÀ – M. P. PIGNALOSA, *Manuale del diritto dei consumatori*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013.

⁴ P. BARTOLOMUCCI, *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contratti*, 2005, p. 954.

⁵ E. MINERVINI – L. ROSSI CARLEO, *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Giuffrè, Torino, 2007, p. 14.

imprese e consumatori - distinguendole tra aggressive ed ingannevoli.

Il loro comun denominatore è costituito dall' idoneità della pratica ad indurre il consumatore ad assumere una decisione commerciale che, altrimenti, non avrebbe mai preso.

Emerge, così, come la protezione dei consumatori rappresenti un preminente strumento di governo della concorrenza e di sollecitazione della competitività⁶.

Peraltro, al fine di tutelare il più possibile il consumatore - e di garantire una maggior certezza del diritto - il legislatore ha stilato un elenco tassativo di pratiche che devono considerarsi sempre e comunque sleali; ciò in deroga alla regola generale di cui al considerando 7 della direttiva, *ex quo* in sede di applicazione della stessa è opportuno valutare le circostanze del singolo caso.

Benché l'obiettivo della direttiva 2005/29/CE sia il raggiungimento di un quadro normativo unico per tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, in due specifici settori - servizi finanziari e beni immobili - è stato fatto salvo il diritto degli Stati di andare «oltre» le disposizioni della direttiva, al fine di tutelare gli interessi economici dei consumatori.

L'eccezione si giustifica sulla scorta del fatto che, tenuto conto della complessità e dei gravi rischi connessi, per i servizi finanziari occorrono obblighi particolareggiati, inclusi gli obblighi positivi per i professionisti.

5. I riferimenti giurisprudenziali

Per risolvere le due questioni pregiudiziali che le sono state sottoposte, la Corte di Giustizia ha fatto ricorso ad alcuni precedenti giurisprudenziali⁷.

⁶ A. GENTILI, *Sull'accesso alla giustizia dei consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2000, p. 691.

⁷ Per quanto concerne la seconda questione pregiudiziale la giurisprudenza di riferimento è la seguente: CGE, sentenza dell'11 dicembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Racc. pag. I-14887; CGE, sentenza dell'11 dicembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Racc. pag. I-14887;

Per ragioni di sintesi, in questa sede, si prende in considerazione solo la questione «principale» relativa alla compatibilità tra l'art. 3, par. 9, della direttiva e la legge belga che prevede un divieto generale di offerte congiunte proposte al consumatore, nelle quali almeno uno degli elementi è costituito da un servizio finanziario.

La Corte ha dovuto, preliminarmente, sciogliere il nodo relativo alla definizione di «offerta congiunta» ed al suo possibile inquadramento come pratica commerciale.

Accertato che le offerte congiunte costituiscono «atti commerciali che si iscrivono chiaramente nel contesto della strategia commerciale di un operatore e mirano direttamente alla promozione e allo smercio delle sue vendite», il giudice europeo le ha giustamente classificate pratiche commerciali ai sensi dell'art. 2, lettera d), della direttiva 2005/29/CE⁸. In quanto tali, dunque, sono soggette alle prescrizioni di quest'ultima.

Il passo successivo è consistito nell'evidenziare che «gli Stati membri non possono adottare, come prevede espressamente il suo art. 4, misure più restrittive di quelle definite da detta direttiva, neppure al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori»⁹.

Infine, è stata rilevata l'eccezione di cui all'art. 3, par. 9, della direttiva, in base alla quale i servizi finanziari sono esclusi

CGE, sentenze del 1 giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629; CGE, sentenza del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10 (non ancora pubblicata nella Raccolta); CGE, sentenza del 20 febbraio 2001, Analir e a., C-205/99, Racc. pag. I-1271; CGE, sentenza del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, C-439/99, Racc. pag. I-305; CGE, sentenza del 15 dicembre 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, C-286/81, Racc. pag. 4575; CGE, sentenza del 4 dicembre 1986, Commissione/Francia, C-220/83, Racc. pag. 3663; CGE, sentenza del 18 dicembre 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Racc. pag. I-11767.

⁸ CGE, sentenza del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, Racc. pag. I-2949, punto 50.

⁹ CGE, sentenza del 14 gennaio 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, Racc. pag. I-217, punto 41.

dall'obiettivo di armonizzazione completa, in ragione della loro complessità e dei gravi rischi inerenti.

Di conseguenza, in materia di servizi finanziari, la direttiva non ha pregiudicato il diritto degli Stati membri di imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti dalla stessa.

Evidentemente, il legislatore europeo ha inteso lasciare agli Stati il potere di valutare autonomamente il carattere dettagliato che essi desiderano conferire a dette misure; concedendo loro, al riguardo, una discrezionalità che può comportare anche l'introduzione di un divieto.

A ben vedere, la decisione della Corte di Giustizia costituisce l'inevitabile, logico corollario di tali premesse.

6. Conclusioni

Esposte le ragioni che hanno ispirato l'adozione della direttiva 2005/29/CE e resi noti gli obiettivi che, per il suo tramite, ha inteso perseguire il legislatore europeo, possono trarsi alcune brevi considerazioni conclusive.

L'impostazione di fondo seguita dal legislatore comunitario con l'emanazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, volta ad incentivare il buon funzionamento del mercato comunitario, appare coerente sia con le finalità peculiari della disciplina della concorrenza, sia con le esigenze di protezione degli interessi dei consumatori, nonché idonea a garantire uno sviluppo equilibrato ed efficiente del gioco economico in generale.

D'altronde non potrebbe essere altrimenti, considerato che, nell'attuale contesto economico, la protezione del consumatore si rinviene nella stessa tutela della concorrenza, in quanto «la concorrenza si salvaguarda tutelando il consumatore e viceversa»¹⁰.

Tuttavia, a parere di chi scrive, la finalità di salvaguardare il consumatore funge da c.d. «specchietto per le allodole», in quanto

¹⁰ L. DELLI PRISCOLI, *Equilibrio del mercato ed equilibrio del contratto*, in *Giur. comm.*, 2006, II, p. 261.

non costituisce nient'altro che un mezzo per il cui tramite viene tutelato l'elemento cardine, il fulcro attorno al quale ruota l'Unione degli Stati europei: il mercato unico europeo.

Difatti, nonostante la sua apparente vocazione «umanistica» - nel senso letterario del termine - il diritto dei consumatori è rimasto un diritto «economico», mentre le politiche dei consumatori hanno, o dovrebbero avere, una intonazione di natura sociale.

BIBLIOGRAFIA

BARTOLOMUCCI P., *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contratti*, 2005.

BROGGIATO T., *La direttiva n. 2005/29 «sulle pratiche commerciali sleali»*, in *Dir. banc.*, 2006, II.

CATRICALÀ A – PIGNALOSA M. P., *Manuale del diritto dei consumatori*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013.

DE CRISTOFARO G. (A CURA DI), *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007.

DE CRISTOFARO G. (A CURA DI), *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo: il recepimento della direttiva 2005/29/CE nel diritto italiano (decreti legislativi nn. 145 e 146 del 2 agosto 2007)*, Giappichelli, Torino, 2008.

DELLI PRISCOLI L., *Equilibrio del mercato ed equilibrio del contratto*, in *Giur. comm.*, 2006, II.

GENTILI A., *Sull'accesso alla giustizia dei consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2000.

MINERVINI E. –ROSSI CARLEO L., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Giuffrè, Torino, 2007.

Art. 72, l. 6 aprile 2010, relativa alle pratiche del mercato e alla tutela del consumatore, *Belgisch Staatsblad*, 12 aprile 2010.

CGE, sentenza del 15 dicembre 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, C-286/81, Racc. pag. 4575.

CGE, sentenza del 4 dicembre 1986, Commissione/Francia, C-220/83, Racc. pag. 3663.

CGE, sentenza del 20 febbraio 2001, Analir e a., C-205/99, Racc. pag. I-1271.

CGE, sentenza del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, C-439/99, Racc. pag. I-305.

CGE, sentenza dell'11 dicembre 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Racc. pag. I-14887.

CGE, sentenza del 18 dicembre 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Racc. pag. I-11767.

CGE, sentenza del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, Racc. pag. I-2949.

CGE, sentenza del 14 gennaio 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, Racc. pag. I-217.

CGE, sentenze del 1 giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, Racc. pag. I-4629.

CGE, sentenza del 10 maggio 2012, Duomo Gpa e a., da C-357/10 a C-359/10 (non ancora pubblicata nella Raccolta).

Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, *GUUE*, L 149/22 del 11.6.2005.