

SENTENZA DELLA CORTE

1° ottobre 1987 *

Nel procedimento 311/85,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal vicepresidente del Rechtbank van Koophandel (tribunale di commercio) di Bruxelles, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus

e

VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30, 34 e 85, n. 1, del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet e J. C. Moitinho de Almeida, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, attrice nella causa principale, dall'avv. F. Van Bellinghen, del foro di Anversa,

— per VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten, convenuta nella causa principale, dall'avv. H. Ketsman, del foro di Bruxelles,

* Lingua processuale: l'olandese.

- per il governo belga, dal Ministro delle comunicazioni, in qualità di agente, assistito dall'avv. E. Marissens, del foro di Bruxelles,
- per il governo francese, dal sig. G. Guillaume, in qualità di agente, e dal sig. R. Abraham in qualità di agente supplente,
- per il governo irlandese, dal sig. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dal sig. J. Cooke SC,
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. B. Van der Esch, consigliere giuridico principale e dal sig. L. Gyselen, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza ed in esito alla fase orale del 5 novembre 1986,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 16 dicembre 1986,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 12 luglio 1984, pervenuta alla Corte il 15 ottobre 1985, il vicepresidente del Rechtbank van Koophandel (tribunale di commercio) di Bruxelles ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 30 e 34 e 85, n. 1, di detto trattato.
- 2 Dette questioni sono sorte nell'ambito di una lite fra la VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus (associazione delle agenzie di viaggio fiamminghe, in prosieguo: « VVR ») e la VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (ufficio sociale degli uffici pubblici locali e regionali, in prosieguo: « Sociale Dienst »), lite relativa ad un'azione inibitoria esperita, a norma dell'art. 55 della legge 14 luglio 1987 sulle pratiche commerciali, dal VVR contro il Sociale Dienst affinché questi non concedesse più sconti ai propri clienti in spregio alle

norme deontologiche per le agenzie di viaggio stabilite dall'art. 22 del regio decreto 30 giugno 1966 (*Moniteur belge* del 27. 7. 1966).

- 3 Per quanto riguarda gli antefatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate alla Corte a norma dell'art. 20 dello statuto CEE della Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo sono riprodotti in seguito solo nella misura necessaria per il ragionamento della Corte.
- 4 Il Sociale Dienst, convenuto nella causa principale, è stato istituito dalla Cassa speciale per gli assegni familiari che gli ha affidato, tra l'altro, l'incarico di fungere da agenzia di viaggio per il personale degli uffici pubblici, locali e regionali. In questa veste il Sociale Dienst concede a detti dipendenti sconti sul prezzo dei viaggi fissati dagli organizzatori (tour-operators), rinunciando, a favore dei clienti, ad una parte o all'intera commissione su detti prezzi che normalmente spetta alle agenzie di viaggio.
- 5 L'art. 22 del summenzionato regio decreto 30 giugno 1966, che la VVR, nella causa principale, sostiene essere stato trasgredito, dispone:

« Il titolare di un'autorizzazione (all'esercizio dell'attività di agente di viaggi) deve:

1) *nei confronti dei clienti:*

(...)

b) osservare i prezzi e le tariffe pattuite o imposte dalla legge;

(...)

2) *nei confronti dei fornitori:*

a) rispettare i prezzi e le tariffe pattuite o imposte dalla legge;

(...)

d) osservare il divieto pattuito di dividere col cliente le commissioni riscosse;

3) *nei confronti dei concorrenti:*

astenersi da qualsiasi atto incompatibile con i principi di correttezza commerciale con il quale priverebbe o tenterebbe di privare uno o più di essi di parte della clientela o lederebbe o tenterebbe di ledere il loro buon nome o, più in generale, lederebbe o tenterebbe di ledere la loro capacità concorrenziale.

Contravviene alle norme di correttezza commerciale colui che:

(...)

e) non osserva i prezzi e le tariffe pattuite o imposte dalla legge;

f) divide le commissioni, pratica sconti o offre vantaggi in modo contrario agli usi, in qualsiasi forma;

(...) ».

- 6 Il regio decreto del 1966, nel quale si inserisce il citato art. 22, è stato adottato in forza dell'art. 5, n. 2, della legge 21 aprile 1965 che disciplina le agenzie di viaggio (*Moniteur belge* 1. 1. 1965), a norma della quale il re può stabilire norme deontologiche. Questa legge dispone fra l'altro che l'esercizio dell'attività di agente di viaggi è soggetto ad autorizzazione amministrativa (art. 1, n. 1). L'autorizzazione può essere revocata in particolare allorché le norme deontologiche stabilite in forza dell'art. 5, n. 2, non sono o non sono più osservate (art. 6, n. 1). Le modalità da seguire in caso di revoca dell'autorizzazione sono determinate dall'art. 18, n. 1, del sopramenzionato regio decreto del 1966.

7 Inoltre, poiché l'inosservanza delle norme deontologiche poste dall'art. 22 del regio decreto del 1966 è considerata, ai sensi del n. 3, 2° comma, dello stesso articolo, un « atto in contrasto con i corretti usi commerciali », questo stesso comportamento ricade sotto il divieto dell'art. 54 della legge 14 luglio 1971 sulle pratiche commerciali e può quindi dar luogo ad un'azione inibitoria a norma dell'art. 55 della stessa legge. Quest'azione può essere esperita non solo dagli interessati, ma anche « a richiesta di un'organizzazione professionale o interprofessionale interessata che abbia la personalità giuridica » (art. 57, 1° comma).

8 Del resto, appunto nell'ambito di un'azione inibitoria esperita a norma del summenzionato art. 55 il vicepresidente del (tribunale di commercio) di Bruxelles, come giudice dell'urgenza, ritenendo che la lite di cui doveva conoscere sollevava problemi d'interpretazione di determinate norme di diritto comunitario, ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

« A) Se l'art. 22, n. 3, lett. e) e f), del regio decreto belga 30 giugno 1966 il quale stabilisce che un'agenzia di viaggio autorizzata (cioè un'agenzia di viaggio in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge 21 aprile 1965) compie un atto contrario ai corretti usi commerciali qualora

1) non osservi i prezzi e le tariffe pattuite o fissate per legge e

2) divida le commissioni, facendo sconti od offrendo vantaggi in modo contrario agli usi, sotto qualsiasi forma,

siano compatibili con l'art. 85, n. 1, del trattato CEE, soprattutto dal momento che gli atti contrari agli usi corretti sono vietati a norma dall'art. 54 della legge belga 14 luglio 1971 sulle pratiche commerciali.

B) Se gli accordi conclusi da agenzie di viaggi in forza delle suddette disposizioni siano compatibili con l'art. 85, n. 1, del trattato CEE.

C) Se le succitate disposizioni di diritto nazionale belga e gli accordi eventualmente conclusi a norma delle stesse siano compatibili con gli artt. 30 e 34 del trattato CEE. »

Sulla questione A

- 9 La prima questione, anche se nomina espressamente solo l'art. 85, n. 1, del trattato va intesa, come hanno suggerito i governi belga e francese nonché la Commissione, nel senso che mira ad accertare se il fatto che uno Stato membro imponga, con una disposizione di legge o di regolamento, alle agenzie di viaggio di osservare i prezzi e le tariffe stabilite dai « tour-operators », vieti alle stesse agenzie di dividere le commissioni riscosse per la « vendita » di detti viaggi con i clienti o di concedere loro sconti, nonché consideri tali comportamenti come atti di concorrenza sleale sia compatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato CEE, in relazione agli artt. 3, lett. f), e 85 dello stesso trattato.
- 10 A questo proposito, è opportuno ricordare che, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte (si veda da ultimo la sentenza 30 aprile 1986, *Asjes*, da 209 a 213/84, Racc. 1986, pag. 1425), se è vero che gli artt. 85 e 86 del trattato riguardano il comportamento delle imprese e non provvedimenti legislativi o regolamentari degli Stati membri, resta il fatto che il trattato impone a questi di non adottare né mantenere in vigore provvedimenti che possono eliminare l'efficacia pratica di dette disposizioni. Secondo la giurisprudenza della Corte, ciò avverrebbe in particolare nell'ipotesi in cui uno Stato membro imponesse o favorisse la stipulazione di intese incompatibili con l'art. 85 o ne rafforzasse gli effetti.
- 11 Onde fornire una risposta utile al giudice nazionale, si deve quindi accertare, in primo luogo, se il fascicolo della causa metta in luce l'esistenza, nel settore contemplato dalla questione del giudice a quo, di intese di questo tipo e, in secondo luogo, se disposizioni come quelle belghe di cui trattasi abbiano per oggetto e per effetto di rafforzare gli effetti di dette intese.
- 12 Dal fascicolo processuale si desume che le disposizioni belghe si inseriscono in un contesto caratterizzato dalla presenza a più livelli di accordi miranti ad imporre alle agenzie di viaggio l'osservanza dei prezzi di vendita dei viaggi stabiliti dai tour-operators.
- 13 A questo proposito è opportuno osservare, in primo luogo, che secondo le dichiarazioni non contestate della Commissione, l'Union professionnelle des agences de voyages belges (in prosieguo: « UPAV ») aveva fissato nel 1963 un « codice di

deontologia » che i suoi membri dovevano osservare. L'art. 22 di detto codice, il cui contenuto è riprodotto nell'art. 22 del regio decreto 30 giugno 1966, di cui trattasi nella causa principale, considerava già un atto di concorrenza sleale, in particolare, il fatto che un agente dividesse con i clienti le commissioni e concedesse loro riduzioni vietate o in contrasto con gli usi.

- 14 È opportuno ricordare in secondo luogo che, sempre secondo le dichiarazioni non contestate della Commissione, un accordo di massima è stato stipulato nel 1975 in seno all'UPAV in fatto di collaborazione tra il consiglio delle agenzie di viaggi e l'associazione degli organizzatori di voli charter che aderiscono a questa unione. L'art. 8, lett. b), di detto accordo stabilisce che l'agente non può cedere a terzi una parte della commissione riscossa, in qualsiasi forma, e deve osservare i prezzi e le condizioni di vendita stabiliti dall'organizzatore.
- 15 Quanto ai rapporti contrattuali tra i vari tour-operators e le varie agenzie di viaggio, si deve rilevare che il contratto tipo allegato alle osservazioni del governo belga stabilisce, al n. 1 delle condizioni generali di collaborazione, che il tour-operator « può rifiutare la vendita (dei viaggi) alle agenzie che non rispettano la deontologia professionale e che vanno contro lo spirito della legge ». Questa formula consente al tour-operator di recedere dal contratto con le agenzie di viaggio che non rispettano le norme deontologiche per esse vigenti, ivi comprese quelle che vietano la divisione delle commissioni e la concessione di sconti.
- 16 L'esistenza di una rete di accordi mirante ad escludere tali pratiche è d'altro canto confermata dal tenore stesso dell'art. 22 del regio decreto 30 giugno 1966, di cui trattasi nella causa principale. Infatti il n. 2, relativo agli obblighi dell'agenzia di viaggi « nei confronti dei fornitori », dispone, alla lett. d), che l'agenzia deve « osservare il divieto pattuito di dividere con i clienti le commissioni riscosse ».
- 17 In base ai dati contenuti nel fascicolo processuale, si deve quindi concludere che, nel settore delle attività delle agenzie di viaggio, esiste una rete di accordi, tanto fra le agenzie stesse, quanto fra le agenzie e i tour-operators, il cui scopo o effetto è quello di imporre alle agenzie l'osservanza dei prezzi di vendita dei viaggi fissati

dai tour-operators. Accordi di questo tipo hanno lo scopo e l'effetto di restringere la concorrenza fra agenzie di viaggio. Infatti impediscono alle agenzie di viaggio di farsi concorrenza sui prezzi decidendo, di loro iniziativa, di rinunciare a favore dei clienti a una parte più o meno rilevante della commissione loro spettante.

- 18 Accordi di questo tipo possono inoltre pregiudicare gli scambi fra Stati membri sotto vari aspetti. In primo luogo, gli agenti di viaggio che operano in uno Stato membro possono vendere viaggi organizzati da tour-operators stabiliti in altri Stati membri. In secondo luogo, questi stessi agenti possono vendere viaggi a clienti dimoranti in altri Stati membri. In terzo luogo, i viaggi in questione si effettuano in molti casi in altri Stati membri.
- 19 Il governo belga ha contestato che l'art. 85, n. 1, possa applicarsi ai rapporti tra un tour-operator e un'agenzia di viaggi, sostenendo che detti rapporti sono quelli esistenti tra il mandante e il mandatario. Di conseguenza, l'agenzia di viaggi dovrebbe considerarsi un organo ausiliario del tour-operator. A sostegno di questa tesi, il governo belga ha rilevato che l'agenzia di viaggi non stipula coi clienti contratti in nome proprio, ma in nome e per conto del tour-operator che organizza il viaggio.
- 20 Si deve invece osservare che un'agenzia di viaggio del tipo indicato dal giudice a quo va considerata un intermediario indipendente che svolge un'attività di prestazione di servizi autonoma. Infatti, l'agente vende dei viaggi organizzati da un numero molto alto di tour-operators ed inoltre il tour-operator vende i viaggi tramite un numero molto alto di agenzie. Una siffatta agenzia di viaggi non può considerarsi, a differenza di quanto propone il governo belga, un organo ausiliario facente parte dell'impresa di questo o di quel tour-operator.
- 21 Da quanto precede risulta che accordi come quelli su cui verte la causa principale sono incompatibili con l'art. 85, n. 1, del trattato.

- 22 Resta da stabilire se disposizioni come quelle indicate dal giudice nazionale, collocate in questo contesto, siano atte a rafforzare gli effetti propri degli accordi tra agenzie di viaggio e tour-operators.
- 23 In primo luogo, traducendo in una disposizione regolamentare un divieto in origine puramente contrattuale, una disposizione come l'art. 22 del regio decreto del 1966 rafforza l'effetto degli accordi in questione tra le parti, nel senso che la norma acquista natura permanente e non può più essere soppressa dalla volontà delle parti. In secondo luogo, dichiarando « atto contrario ai corretti usi commerciali » l'inosservanza dei prezzi e delle tariffe pattuite e vietando di dividere con i clienti le commissioni riscosse, una disposizione di questo tipo consente alle agenzie di viaggio fedeli alla disciplina pattuita in seno alla categoria di esperire un'azione inibitoria nei confronti delle agenzie di viaggio esulanti dall'intesa che non osservi questa disciplina. In terzo luogo, tanto nei confronti degli aderenti agli accordi, quanto nei confronti dei terzi, la possibile revoca dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di agente di viaggi in caso d'inosservanza della disciplina pattuita costituisce una sanzione molto efficace.
- 24 Si deve quindi risolvere la questione A) sollevata dal giudice nazionale nel senso che il fatto che uno Stato membro, mediante una disposizione di legge e di regolamento, imponga alle agenzie di viaggio di osservare i prezzi e le tariffe stabilite dai tour-operators, vieti alle stesse agenzie di dividere le commissioni riscosse per la vendita di detti viaggi con i clienti o di concedere loro sconti, nonché consideri tali comportamenti come atti di concorrenza sleale è incompatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato CEE in relazione con gli artt. 3, lett. f), e 85 dello stesso trattato, dal momento che la disposizione nazionale in questione ha lo scopo o l'effetto di rafforzare gli effetti di intese incompatibili con l'art. 85 summenzionato.

Sulla questione B

- 25 Con detta questione, il giudice nazionale vuole sapere se accordi come quelli stipulati dalle agenzie di viaggi siano compatibili con l'art. 85, n. 1, del trattato.

- 26 A questo proposito è opportuno rilevare che, benché il giudice nazionale non precisi, nella questione, quali siano gli accordi, stipulati da agenzie di viaggio, ai quali intende riferirsi, si può tuttavia desumere dal contesto della causa principale che si tratta dei vari accordi ricordati durante il procedimento e menzionati sopra nell'ambito della soluzione della prima questione.
- 27 Poiché si è già detto che accordi di questo tipo sono incompatibili con l'art. 85, n. 1, non vi è motivo di dare una soluzione separata alla questione B) sollevata dal giudice nazionale.

Sulla questione C

- 28 Con detta questione, il giudice nazionale si chiede se disposizioni come quelle belghe di cui trattasi e accordi come quelli stipulati fra agenzie di viaggio e fra agenzie di viaggio e tour-operators siano compatibili con gli artt. 30 e 34 del trattato.
- 29 Si deve ricordare a questo proposito che gli artt. 30 e 34 fanno parte del titolo I del trattato dedicato alla libera circolazione delle merci. Essi dispongono che sono vietate, fra Stati membri, le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonché le misure d'effetto equivalente.
- 30 Dato che gli artt. 30 e 34 del trattato riguardano soltanto provvedimenti pubblici e non la condotta delle imprese, si deve esaminare solo la compatibilità con questi articoli delle disposizioni nazionali del tipo di quelle in esame nella causa principale.
- 31 Quanto alle disposizioni nazionali di questo tipo, si deve osservare che esse non hanno lo scopo o l'effetto di restringere la circolazione delle merci fra Stati membri.

- 32 Infatti, i viaggi non sono merci, bensì servizi, indipendentemente dalla denominazione usata per indicarli nei rapporti d'affari. Ne consegue che disposizioni come quelle belghe in esame non possono considerarsi incompatibili con l'art. 30 o con l'art. 34.
- 33 Di conseguenza, si deve risolvere la questione C) del giudice nazionale nel senso che una disposizione di legge o di regolamento di uno Stato membro del tipo indicato nella soluzione della prima questione non è incompatibile con gli artt. 30 e 34 del trattato.

Sulle spese

- 34 Le spese sostenute dai governi belga, francese e irlandese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal vicepresidente del Rechtbank van Koophandel di Bruxelles, con sentenza 12 luglio 1984, dichiara:

- 1) **Il fatto che uno Stato membro, mediante una disposizione di legge o di regolamento, imponga alle agenzie di viaggio di osservare i prezzi e le tariffe stabilite dai tour-operators, vieti alle stesse agenzie di dividere le commissioni riscosse per la vendita di detti viaggi coi clienti o di concedere loro sconti, nonché consideri tali comportamenti come atti di concorrenza sleale è incompatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato CEE in relazione con gli artt. 3, lett. f), e 85 dello stesso trattato, dal momento che la disposizione nazionale in questione ha lo scopo o l'effetto di rafforzare gli effetti di intese incompatibili con l'art. 85 summenzionato.**

- 2) Una disposizione di legge o di regolamento di uno Stato membro del tipo indicato nella soluzione della prima questione non è incompatibile con gli artt. 30 e 34 del trattato.**

Mackenzie Stuart

O'Higgins

Schockweiler

Bosco

Due

Everling

Bahlmann

Joliet

Moitinho de Almeida

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 1° ottobre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart