SENTENZA DELLA CORTE
DEL 3 FEBBRAIO 1976 [1]

Pubblico Ministero
contro Flavia Manghera ed altri
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal giudice istruttore presso il tribunale di Como)

Causa 59-75

Massime

Restrizioni quantitative — Eliminazione — Monopoli nazionali aventi carattere commerciale — Riordinamento — Periodo transitorio — Scadenza — Discriminazioni — Abolizione —Diritti soggettivi — Tutela
(Trattato CEE, art. 37)

L'art. 37, n. 1, del trattato CEE va interpretato nel senso che, non più tardi del 31 dicembre 1969, ogni monopolio nazionale a carattere commerciale avrebbe dovuto essere riordinato in modo tale da abolire il diritto esclusivo di importazione dagli altri Stati membri.

Alla scadenza del periodo transitorio, l'art. 37, n. 1, può essere fatto valere dai cittadini degli Stati membri dinanzi ai giudici nazionali.

Nel procedimento 59-75,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 dal trattato CEE, dal giudice istruttore presso il tribunale di Como, nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente tra

PUBBLICO MINISTERO

e

FLAVIA MANGHERA e altri,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 37, n. 1, del trattato CEE,

1 — Lingua processuale l'italiano.

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher, presidente di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars; M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE, si possono riassumere come segue:

I — I fatti e il procedimento

L'art. 37, n. 1, del trattato CEE stabilisce che:

«Gli Stati membri procedono a un progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi.

Le disposizioni del presente articolo si applicano a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de jure o de facto, controlla, dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni e le esportazioni fra gli Stati membri. Tali disposizioni si applicano altresì ai monopoli di Stato delegati.»

Con risoluzione 21 aprile 1970 (GU n. C 50, del 28 aprile 1970), il Consiglio dei ministri delle CC.EE. conveniva quanto segue:

«I governi francese e italiano s'impegnano ad adottare le misure necessarie per eliminare le discriminazioni derivanti dai monopoli nazionali a carattere commerciale.

La soppressione dei diritti esclusivi relativi all'importazione e alla commercializzazione all'ingrosso dev'essere effettuata al più tardi il 1° gennaio 1976.»

Con legge 17 luglio 1942, n. 907, veniva istituito, in Italia, un monopolio statale per la «fabbricazione, preparazione, introduzione e vendita dei tabacchi».

I signori Manghera e altri, imputati nella causa principale, introducevano direttamente nel territorio italiano, dopo il 1° gennaio 1970, tabacco manifatturato all'estero, almeno in parte in Stati membri della Comunità, senza passare per il tramite del monopolio di Stato e senza aver pagato i diritti gravanti sul prodotto in questione.

A norma dell'art. 66, n. 5, della suddetta legge, tali fatti costituiscono un reato, per il quale l'art. 1 della legge 3 gennaio 1951, n. 27, prevede una pena pecuniaria, aumentata qualora si tratti, come nella fattispecie, di sigarette estere. In applicazione delle predette disposizioni, gl'interessati sono stati perseguiti penalmente dinanzi al tribunale di Como.

Considerando che i fatti contestati agli imputati sono stati commessi posteriormente alla caducazione, in forza dell'art. 37 del trattato CEE, dei diritti di esclusiva inerenti al monopolio, il giudice istruttore presso il suddetto tribunale ha deciso, con ordinanza 30 giugno 1975, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, di sospendere il procedimento in attesa che la Corte di giustizia si pronunzi sulle seguenti questioni pregiudiziali:

1. se l'art. 37 n. 1 del trattato vada interpretato nel senso che a partire dal 31 dicembre 1969 (data di scadenza del periodo transitorio) il monopolio commerciale dovesse essere ristrutturato in modo tale da eliminare la possibilità stessa di operare discriminazioni nei confronti degli esportatori comunitari, con il seguente venir meno dei diritti di importazione esclusiva, nei confronti degli altri Stati membri a partire dal 1° gennaio 1970;
2. se l'art. 37 n. 1 del trattato sia direttamente applicabile all'interno degli Stati comunitari ed abbia fatto sorgere diritti soggettivi in capo ai singoli soggetti, diritti tutelabili avanti l'autorità giudiziaria nazionale;
3. se conseguentemente, in base all'art. 37 del trattato, dopo il 1° gennaio 1970, potessero essere effettuate importazioni all'interno del territorio italiano di prodotti sottoposti al regime di monopolio dei tabacchi, previsto dalla legge 17 luglio 1942 n. 907 e provenienti da paesi comunitari anche da parte di soggetti diversi dal monopolio, pur con applicazione delle imposte previste per tali generi di prodotti;
4. se la risoluzione del Consiglio dei ministri CEE del 21 aprile 1970 pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. C 50 del 28. 4. 1970, possa modificare la portata delle disposizioni di cui all'art. 37 n. 1 del trattato e se, in caso affermativo, la stessa abbia nei confronti degli Stati membri un efficacia vincolante tale da rendere immediatamente libera l'importazione di prodotti soggetti al monopolio senza necessità di un ulteriore provvedimento comunitario, con conseguente caducazione dei diritti di esclusiva del monopolio-tabacchi.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 7 luglio 1975.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte, hanno presentato osservazioni scritte il Consiglio delle Comunità europee, l'8 settembre 1975; la Commissione, l'11 settembre 1975; gl'imputati nella causa principale Manghera e altri, il 20 settembre 1975; il governo della Repubblica italiana, il 23 settembre 1975.

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

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

a) Sulla prima questione

Gl'imputati nella causa principale Manghera e altri osservano che l'art. 37 tende a far sì che venga eliminata la possibilità stessa di qualsiasi discriminazione. Poiché il monopolio si trova al centro di tutta una gamma di ostacoli che si frappongono alla libera circolazione delle merci, gli autori del trattato hanno collocato i relativi divieti fra le norme che garantiscono per l'appunto tale libera circolazione. Prima di ogni altra cosa, essi hanno guardato alle restrizioni create con gli atti legislativi che istituiscono il monopolio, e solo poi alle analoghe restrizioni che sono effetto dell'attività individuale e concreta del monopolista.

La volontà di eliminare anche, e prima di tutto, le discriminazioni normative non è estranea al fatto che, per raggiungere tale risultato, gli Stati membri siano stati obbligati a «riordinare», anziché ad abolire, i loro monopoli, imponendo loro modifiche di struttura tali da rendere impossibili le discriminazioni.

La stessa Commissione ha seguito questa interpretazione dell'art. 37 nella causa SAIL (82-71, Racc. 1972, pag. 119), nella quale essa ha ammesso che l'esclusiva di vendita (ed, a fortiori, di produzione) di cui godono i monopoli nazionali è comunque «in sé e per sé idonea a creare discriminazioni ai sensi dell'art. 37». Solo la soppressione del diritto esclusivo di vendita potrebbe quindi eliminare ogni possibilità di discriminazione.

L'obbligo di ristrutturare il monopolio prima del 31 dicembre 1969, al fine di evitare qualsiasi discriminazione, è sancito in modo non equivoco dall'art. 37 del trattato. La suddetta scadenza non potrebbe essere superata senza creare, per il commercio degli Stati in cui non esistono monopoli, un aggravio che l'art. 37 non ha consentito.

Il termine in questione non è stato prorogato dell'ambito di quanto dispone l'art. 90. Anche ammettendo che il monopolio dei tabacchi non sia un monopolio commerciale «puro», ciò non significa ch'esso sia perciò contemporaneamente disciplinato da due norme diverse, se tali norme sono, sotto certi aspetti, tra loro incompatibili. Se il criterio della prevalenza ha carattere essenziale per la determinazione della rispettiva sfera d'applicazione di due norme apparentemente concorrenti, non è dubbio che, nella fattispecie, va applicato l'art. 37.

Ma anche riconoscendo all'art. 90 la possibilità di concorrere con l'art. 37, n. 1, con riferimento al caso in esame, il concorso fra la due norme dovrebbe pur sempre essere ammesso in termini tali da garantire il loro reciproco rispetto. Secondo la definizione stabilita dalla Corte nella giurisprudenza relativa agli artt. 9 e 12 del trattato, da un lato, e 95, dall'altro, la norma meno pregnante non è intesa a limitare, bensì a completare il divieto sancito dalla norma fondamentale. Si può così individuare, per l'art. 90, un campo d'applicazione compatibile col divieto dell'art. 37, per quei monopoli che, fin dall'origine, non hanno carettere commerciale, nonchè per quelli che, alla fine del periodo transitorio, sono stati ridotti a funzioni puramente fiscali.

Anche qualora l'art. 37, n. 4, consentisse effettivamente, per i prodotti agricoli in genere, una proroga del termine contemplato dall'art. 37, n. 1, e nell'ipotesi che il monopolio dei tabacchi in Italia costituisca un'organizzazione nazionale di mercato, il regolamento di base (regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727, relative all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco; GU n. L 94, del 28 aprile 1970) non ammette una siffatta proroga, ma constata invece, nel 15° «considerando», l'abolizione delle restrizioni quantitative che facciano parte di organizzazioni nazionali di mercato nel settore in questione.

La *Commissione* sostiene che, anche a prescindere dall'interpretazione letterale dell'art. 37, n. 1, secondo cui, alla fine del periodo transitorio, è esclusa qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi, l'eliminazione di ogni possibilità di discriminazione costituisce la ragion d'essere dell'art. 37.

Anche in mancanza di espresse disposizioni discriminatorie, un monopolio nazionale avente carattere commerciale è in grado di influire negativamente sulle importazioni e di limitarle, ad esempio per proteggere la produzione nazionale o mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti. L'eliminazione di siffatte discriminazioni richiede perciò una norma particolare relativa ai monopoli nazionali a carattere commerciale ed atta a preve-

nire dette discriminazioni sopprimendone la possibilità.

Sorge però il quesito del se tale posizione implichi, come corollario, la soppressione del diritto di importazione esclusiva detenuto dal monopolio. L'art. 37 esige un «riordinamento» o «adattamento» dei monopoli, non già la loro «abolizione». D'altra parte, il diritto esclusivo di cui sopra non costituisce, di per sé, una discriminazione vietata dall'art. 37 e potrebbe sussistere qualora venisse «esclusa qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi.».

In armonia con detta analisi, in tutte la raccomandazioni rivolte agli Stati membri, a norma dell'art. 37, n. 6, prima della fine del periodo transitorio, e relative ai monopoli diversi da quelli (francese ed italiano) dei tabacchi lavorati, la Commissione ha considerato la soppressione dei diritti esclusivi come «la soluzione migliore, perché fin d'ora di sicura efficacia, per realizzare l'obiettivo dell'art. 37».

Quanto ai monopoli nazionali, a carattere commerciale, dei tabacchi manifutturati, la Commissione ha sottoposto al Consiglio una proposta basata — senza pregiudizio dell'applicazione dell'art. 37 — sull'art. 235, proposta che considera anch'essa ingiustificato il mantenimento dei diritti esclusivi in questione.

L'evoluzione della situazione dei vari monopoli ha confermato tale valutazione. Allorquando gli Stati membri hanno adottato provvedimenti atti a dare esecuzione all'art. 37, in merito ai monopoli od enti ivi contemplati, i provvedimenti stessi implicavano l'abolizione dei diritti esclusivi, mentre, quando non si è giunti a tale abolizione, non è stato realizzato un riordinamento conforme all'art. 37.

In ogni caso, la conservazione dei diritti esclusivi d'importazione e di vendita è in contrasto con la finalità perseguita dall'art. 37, qualora lo Stato, considerato in senso lato, detenga tali diritti esclusivi e produca inoltre le merci in questione; il monopolio non può, infatti, non preferire i propri prodotti a quelli dei suoi concorrenti. Un siffatto regime preferenziale configura una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. È questa, per l'appunto, l'ipotesi che si verifica nella fattispecie.

Le precedenti considerazioni spiegano perché la Commissione abbia avviato, in materia, numerosi procedimenti per l'accertamento d'infrazioni.

Infine, la Commissione osserva che, perché un monopolio possa definirsi fiscale, occorre che il suo scopo vada al di là della semplice riscossione di un'imposta di consumo, e non possa essere raggiunto se non mantenendo in vigore il monopolio; ora, il gettito fiscale che procura la vendita dei tabacchi, negli Stati membri ove non esiste monopolio d'importazione e di vendita di questi prodotti, è pari, se non superiore, a quello riscontrabile negli Stati membri in cui vige detto monopolio.

Il *governo italiano* osserva, in via preliminare, che nell'ambito del diritto interno il monopolio dei tabacchi costituisce l'esempio tipico dei monopoli fiscali. La sua finalità fiscale è espressamente stabilita dalla legge. È quindi strano, a suo avviso, che il giudice a quo abbia limitato la propria indagine all'art. 37 del trattato, e non abbia avvertito l'esigenza di estenderla all'art. 90, n. 2. Lo scopo del monopolio dei tabacchi, cioè il raggiungimento del massimo gettito fiscale legato al consumo delle sigarette, non potrebbe essere realizzato se il monopolio medesimo venisse soppresso, in quanto risulterebbe allora impossibile garantire un efficace controllo. La conservazione del monopolio, d'altra parte, non potrebbe mai compromettere lo sviluppo degli scambi intracomunitari, poiché l'Italia importa tabacco lavorato dagli altri Stati membri, mentre le sue esportazioni dello stesso prodotto sono praticamente nulle. L'interpretazione dell'art. 37 è quindi irrilevante ai

fini della soluzione della controversia sottoposta al giudice nazionale.

Comunque, l'art. 37 presuppone il mantenimento in vigore dei monopoli nazionali a carattere commerciale; esso prevede, d'altronde, che vengano eliminate le discriminazioni fra cittadini degli Stati membri della Comunità quanto agli approvvigionamenti e agli sbocchi. Ora, il diritto esclusivo d'importare (o, quanto meno, la possibilità di disciplinare l'importazione in modo da non ledere i diritti del monopolio), che costituisce un elemento essenziale del concetto di monopolio commerciale, non è di per sè in contrasto col trattato. Esso può sussistere, a condizione che il suo esercizio non porti a siffatte discriminazioni. Se il cittadino di un altro Stato membro viene trattato, quanto alle condizioni di approvvigionamento, alla stessa stregua del cittadino italiano, non esiste alcuna discriminazione. In ogni caso, il diritto d'importazione esclusiva di cui trattasi è stato abolito dall'art. 4 delle legge 13 luglio 1965, n. 825, il quale ha ammesso «l'introduzione dei tabacchi lavorati nel territorio della Repubblica soggetto a monopolio, previo nulla osta dell'amministrazione dei monopoli di Stato per i quantitativi eccedenti i 4 chilogrammi».

b) Sulla seconda e sulla terza questione

Gl'imputati nella causa principale, Manghera e altri, sottolineano che, pur se la Corte non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi espressamente sul problema dell'efficacia diretta dell'art. 37, n. 1, l'avvocato generale ha tuttavia espresso in merito il proprio parere positivo, nella causa SAIL. Questo orientamento trova larga convergenza di consensi nella dottrina.

L'art. 37 dovrebbe essere riletto nei seguenti termini: a) «alla fine del periodo transitorio è vietata qualsiasi discriminazione . . .», b) «a tal fine gli Stati membri procedono ad un progressivo riordino . . .». La proposizione sub a) presenta la chiarezza e la precisione che la giurisprudenza comunitaria considera presupposto dell'efficacia diretta delle norme del trattato.

L'art. 37 è un testo «chiaro» anche dal punto di vista del rigore del suo contenuto, anche se, a differenza di quanto è previsto per l'abolizione degli altri ostacoli alla libera circolazione delle merci, esso non contempla strumenti vincolanti per garantire che venga rispettato il ritmo di abolizione delle restrizioni inerenti al monopolio. Il trattato fa perno piuttosto su di un «tempo massimo». Si deve inoltre ammettere che l'art. 37 non ha attribuito una specifica competenza normativa alla Commissione, la quale ha unicamente il potere di rivolgere «raccomandazioni». Tuttavia, ad un esame approfondito, appare che i divieti riguardanti i monopoli sono altrettanto severi e perentori di quelli contenuti negli artt. 9-35. La stessa formulazione della norma esprime una volontà politica particolarmente netta (allusione all'esclusione di ogni discriminazione), concretando un «rigido imperativo», secondo i termini usati dall'avvocato generale nella causa SAIL. Infine, il rigore del divieto si può dedurre dal fatto che l'art. 37, n. 2, si riferisce ad un insieme di situazioni fra le più eterogenee.

La *Commissione* osserva che la Corte ha già riconosciuto l'efficacia diretta dell'art. 37, n. 2 (causa 6-74, Racc. 1974, pag. 1141). Ora, questa norma si differenzia dal n. 1 dello stesso articolo solo in ordine alla data in cui l'obbligo in questione si è perfezionato.

Se l'art. 37, n. 1, non avesse anch'esso efficacia diretta, verrebbe a crearsi un grave squilibrio, sul piano della libera circolazione delle merci, fra i prodotti contemplati dall'art. 30 e quelli soggetti all'art. 37. Gli Stati membri potrebbero così, istituendo nuovi monopoli dotati di diritti esclusivi, spogliare i privati delle garanzie connesse all'efficacia diretta dell'art. 30.

Secondo la Commissione, si deve tenere conto dei recenti sviluppi giurisprudenziali

ziali (causa 48-74, Racc. 1974, pag. 1383), dai quali risulta che il riordinamento dei monopoli francese ed italiano dei tabacchi lavorati non doveva essere attuato (com'era stato ammesso della Commissione con riferimento all'art. 34, n. 4) al momento dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato del tabacco greggio, avvenuta in epoca posteriore alla fine del periodo transitorio, bensì al più tardi il 1° gennaio 1970, cioè alla fine di tale periodo.

D'altra parte si deve ritenere che, dal 1° gennaio 1970, se un monopolio esistente in uno Stato membro originario non è stato riordinato in ottemperanza all'art. 37, il diritto esclusivo d'importare non è più opponibile ai singoli, per quanto riguarda i prodotti originari o provenienti dagli altri Stati membri della Comunità.

Secondo il *governo italiano,* la norma che impone di riordinare i monopoli commerciali presenta un chiaro carattere programmatico, visto che il testo non indica neppure le modalità secondo cui dovrebbe essere attutato il riordinamento. Entro i limiti di tale interpretazione, il divieto di lasciar sussistere discriminazioni sembra avere efficacia diretta, così come quello di adottare nuovi provvedimenti discriminatori, sancito al n. 2 dello stesso art. 37. Il mantenere in vigore il diritto esclusivo d'importazione non costituisce, però, alcuna illecita discriminazione. Seguire una diversa interpretazione significherebbe abolire il monopolio medesimo, il che sarebbe in contrasto con la lettera e con la spirito dell'art. 37, n. 1.

a) Sulla quarta questione

Gl'imputati nella causa principale, Manghera e altri, osservano che, per intendere l'art. 37, n. 1, occorre riferirsi all'art. 8 del trattato. Per prorogare il termine stabilito dalla prima di queste norme oltre la naturale scadenza del periodo transitorio, sarebbe stato perciò necessario modificare la seconda, col procedimento di cui all'art. 236, procedimento non può essere sostituito da nessuno degli atti normativi contemplati dall'art. 189, né tanto meno dalla risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970.

Quanto alla natura di questa risoluzione, si deve ritenere che le due proposizioni riportate nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee provengano unicamente dai due Stati interessati in quanto tali. Il Consiglio ha unicamente deciso d'inserire tali dichiarazioni nel verbale del 21 aprile 1970. Si tratta quindi, in realtà, della promessa dei due Stati inadempienti, di porre rimedio alla situazione entro un certo termine. L'accordo degli altri Stati costituisce al massimo una manifestzione di acquiescenza da parte di una istituzione comunitaria.

Il *Consiglio* osserva che la presente questione implica in realtà due quesiti.

Il primo riguarda il se la risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970 abbia modificato l'art. 37, n. 1, del trattato. Ora, nell' adottare tale risoluzione, il Consiglio non poteva né voleva modificare in alcun modo la portata della suddetta norma. I poteri dell'istituzione risultano unicamente dal trattato stesso. L'art. 37 non attribuisce al Consiglio alcun potere di decisione. È appunto per questa ragione che la Commissione, basandosi sull'art. 235 del trattato, presentava al Consiglio, il 4 luglio 1967, una proposta di regolamento e in seguito, il 18 luglio 1969, una proposta modificata, in merito ai monopoli nazionali a carattere commerciale di tabacco lavorato. Il Consiglio non adottava il regolamento che gli era stato proposto, bensì la risoluzione 21 aprile 1970 che, al punto 2, prevede la soppressione dei diritti esclusivi d'importazione dal 1° gennaio 1976.

In tale occasione, il Consiglio decideva di mettere a verbale una dichiarazione secondo cui «le disposizioni della presente risoluzione non pregiudicano in alcun modo l'applicazione dell'art. 37 del trattato CEE»; esso escludeva, così, qualsiasi intenzione di incidere in qualsiasi modo

sull'applicazione di quest'articolo e, di conseguenza, sulla sua interpretazione.

Il secondo quesito riguarda il se la risoluzione del Consiglio abbia l'effetto di abolire i diritti esclusivi d'importazione spettanti al monopolio, a decorrere dal 1° gennaio 1976. Ora, tanto per la sua natura, quanto per il suo oggetto, l'atto in questione non poteva avere l'effetto indicato. Detta risoluzione è un atto di natura politica, non destinato a produrre effetti giuridici, né idoneo a produrne. Con questo tipo di atti (sentenze della Corte nelle cause riunite 90 e 91-63, Racc. 1964, pag. 1214, nonché nelle cause 9-73 e 10-73, Racc. 1973, rispettivamente pagg. 1161 e 1194), il Consiglio esprime la sua volontà riguardo ad eventuali azioni future ch'esso stesso potrebbe attuare nell'esercizio dei poteri conferitigli dal trattato, oppure riguardo ad azioni che dovrebbero essere svolte dagli Stati membri o da certuni di essi. Un atto del genere può implicare, come nel caso in esame, impegni politici assunti dagli Stati membri o ad essi imposti dal Consiglio; per contro, esso non può in alcun caso modificare la situazione di diritto nell'ordinamento giuridico della Comunità, né tanto meno nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri.

Il primo punto della risoluzione di cui trattasi consiste in un impegno dei governi dei due Stati membri che detengono monopoli nazionale a carattere commerciale, nel senso di adottare i provvedimenti necessari per eliminare le discriminazioni derivanti dal monopolio. Il secondo punto della risoluzione dice che la soppressione dei diritti esclusivi d'importazione deve essere effettuata al più tardi il 1° gennaio 1976. Adottando questo testo, il Consiglio presupponeva evidentemente che l'abolizione dei diritti esclusivi d'importazione, da esso prevista per il 1° gennaio 1976 al massimo, non risultasse automaticamente dal trattato già per la data del 1° gennaio 1970.

La risoluzione veniva adottata, da una parte, nel contesto dell'esame di una proposta della Commissione basata sull'art. 235 del trattato e, dall'altra, senza pregiudizio dell'applicazione dell'art. 37. Il punto 2 della risoluzione del Consiglio ha quindi ad oggetto non già la disciplina dei monopoli (né in conformità, né in deroga all'art. 37 del trattato), bensì l'indicazione, sul piano politico, dell'azione che devono svolgere in questo campo gli Stati membri interessati e, se del caso, il Consiglio stesso. La risoluzione contiene, quindi, un impegno politico del governo italiano a prendere tutti i provvedimenti necessari per l'abolizione delle discriminazioni derivanti dal monopolio, ed esprime la volontà del Consiglio e, per quel che lo riguarda, l'impegno del governo italiano di sopprimere i diritti esclusivi d'importazione al più tardi il 1° gennaio 1976. Questo secondo punto non ha, e non può avere, effetti immediati sul regime del monopolio in Italia, né richiede ulteriori disposizioni comunitarie di attuazione; esso necessita di provvedimenti interni per la propria attuazione nell'ordinamento giuridico italiano, provvedimenti che il governo italiano si è politicamente impegnato ad adottare in tempo utile.

La *Commissione* osserva che la risoluzione di cui trattasi non può certo modificare la portata dell'art. 37, n. 1, tenuto conto di quanto dispongono gli artt. 4, n. 1, secondo capoverso, 145 e 236 del trattato.

Il *governo italiano* sottolinea anch'esso che, sia per ragioni di carattere istituzionale fondate sugli artt. 4, n. 1, 145 e 236 del trattato, sia perché l'art. 37 dello stesso non conferisce alcun potere specifico al Consiglio, quest'ultimo non ha alcun potere di modificare la portata dell'articolo in questione. Esso non ha neppure il potere d'imporre la soppressione del diritto esclusivo d'importazione con effetto dal 1° gennaio 1976. La risoluzione 21 aprile 1970 e gli impegni ivi assunti dai governi italiano e francese costituiscono atti di natura politica, privi di effetti giuridici propri. Un ulteriore argomento a sostegno della tesi del governo italiano è il fatto che, se hanno conve-

nuto di sopprimere i diritti d'importazione esclusiva entro il 1° gennaio 1976, il Consiglio ed i governi interessati hanno evidentemente ritenuto che la soppressione di tali diritti non costituisse già l'oggetto di un obbligo da soddisfare, entro il 1° gennaio 1970, a norma dell'art. 37, n. 1.

Gli imputati nella causa principale, Manghera e altri, con gli avvocati Ubertazzi e Capelli, del foro di Milano, il governo italiano, rappresentato dal signor Braguglia, viceavvocato dello Stato, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Fornasier, in qualità d'agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico signor Marchini-Camia, in qualità d'agente, hanno presentato le proprie osservazioni orali all'udienza del 26 novembre 1975.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 13 gennaio 1976.

In diritto

1 Con ordinanza 30 giugno 1975, pervenuta in cancelleria il 7 luglio 1975, il giudice istruttore presso il tribunale di Como ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, alcune questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 37, n. 1, del trattato CEE e della risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970, concernente i monopoli nazionali a carattere commerciale dei tabacchi manifatturati (GU 28 aprile 1970, n. C 50, pag. 2).

2 Il giudice italiano è chiamato a pronunziarsi, in sede penale, su fatti qualificati come una violazione delle norme che attribuiscono al monopolio statale dei tabacchi manifatturati il diritto esclusivo d'importazione.

3 Con la prima questione si chiede se l'art. 37, n. 1, del trattato vada interpretato nel senso che, a partire dal 31 dicembre 1969 (data di scadenza del periodo transitorio), il monopolio commerciale doveva essere riorganizzato in modo tale da eliminare la possibilità stessa di operare discriminazioni nei confronti degli esportatori comunitari, con il conseguente venir meno dei diritti di importazione esclusiva nei confronti degli altri Stati membri a partire dal 1° gennaio 1970.

4 L'art. 37, n. 1, dispone che gli Stati membri procedano al progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale, in modo da escludere qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi.

5 Pur senza esigere l'abolizione di tali monopoli, il predetto articolo ne impone un riordinamento che assicuri, alla scadenza del periodo transitorio, la completa soppressione delle discriminazioni in oggetto.

6 Per determinare, in via interpretativa, la natura e la portata del riordinamento previsto dal primo paragrafo dell'art. 37, occorre esaminare detto paragrafo alla luce degli altri paragrafi dello stesso articolo e nell'ambito del sistema generale del trattato.

7 La disposizione in esame è inserita nel titolo relativo alla libera circolazione delle merci, e più precisamente nel capo II di detto titolo, concernente l'abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri. Essa si applica a qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro controlli, diriga o influenzi sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri.

8 D'altra parte, il n. 2 dell'art. 37 impone agli Stati membri l'obbligo d'astenersi, fin dall'inizio del periodo transitorio, da qualsiasi provvedimento atto a limitare la portata degli articoli relativi all'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri, mentre il n. 3 prevede che il ritmo delle misure di cui al paragrafo 1 sia adattato all'eliminazione delle restrizioni quantitative per gli stessi prodotti, prevista dagli articoli da 30 a 34 inclusi.

9 Dalle disposizioni di cui sopra e dalla loro concatenazione risulta che l'obbligo imposto al n. 1 intende garantire il rispetto del principio fondamentale della libera circolazione delle merci in tutto il mercato comune, in particolare mediante l'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente negli scambi fra gli Stati membri.

10 Il predetto obiettivo non sarebbe raggiunto se non si garantisse in uno Stato membro in cui esista un monopolio commerciale la libera circolazione, in provenienza da altri Stati membri, di merci simili a quelle per cui vige il monopolio.

11 Del resto, la stessa risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970 sui monopoli nazionali a carattere commerciale dei tabacchi manifatturati ricorda l'obbligo d'abolire le esclusive d'importazione e di commercio dei tabacchi manifatturati.

12 Il diritto esclusivo d'importazione di prodotti lavorati, spettante al monopolio di cui si discute, costituisce pertanto, nei confronti degli esportatori comunitari, una discriminazione vietata dall'art. 37, n. 1.

13 Per quanto concerne la prima questione, l'art. 37, n. 1, del trattato CEE va allora interpretato nel senso che, non più tardi del 31 dicembre 1969, ogni monopolio nazionale a carattere commerciale avrebbe dovuto essere riordinato in modo tale da abolire il diritto esclusivo di importazione dagli altri Stati membri.

14 Con la seconda questione si chiede se l'art. 37, n. 1, del trattato sia direttamente applicabile ed abbia fatto sorgere in capo ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

15 La soppressione, alla scadenza del periodo transitorio, di qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda gli approvvigionamenti e gli sbocchi si configura come un preciso obbligo di risultato, sottoposto ad una mera clausola sospensiva.

16 Al termine del periodo transitorio, il suddetto obbligo diviene incondizionato, né risulta subordinato, nella sua attuazione o nei suoi effetti, all'adozione di alcun provvedimento da parte della Comunità o degli Stati membri. Esso può quindi, per la sua stessa natura, venir fatto valere dai cittadini degli Stati membri dinanzi ai giudici nazionali.

17 Con la terza questione si chiede se, di conseguenza, in base all'art. 37 n. 1 del trattato, potessero essere effettuate importazioni nel territorio italiano di prodotti sottoposti al regime di monopolio dei tabacchi, previsto dalla legge 17 luglio 1942, n. 907, e provenienti da paesi comunitari anche da parte di soggetti diversi dal monopolio, pur con applicazione delle imposte previste per tali generi di prodotti.

18 La questione attiene all'applicazione piuttosto che all'interpretazione del diritto comunitario e va perciò risolta dal giudice nazionale.

19 Con la quarta questione si chiede se la risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970 possa modificare la portata delle disposizioni di cui all'art. 37, n. 1, del

trattato e se, in caso affermativo, la stessa abbia nei confronti degli Stati membri un'efficacia vincolante tale da rendere immediatamente libera l'importazione di prodotti soggetti al monopolio senza necessità di un ulteriore provvedimento comunitario, con conseguente caducazione dei diritti di esclusiva del monopolio-tabacchi.

20 Nella predetta risoluzione si legge quanto segue: «I governi francese e italiano si impegnano ad adottare le misure necessarie per eliminare le discriminazioni derivanti dai monopoli nazionali a carattere commerciale. La soppressione dei diritti esclusivi relativi all'importazione ed alla commercializzazione all'ingresso deve essere effettuata al più tardi il 1° gennaio 1976».

21 La risoluzione, che esprime essenzialmente la volontà politica del Consiglio e dei governi francese e italiano di far cessare una situazione in contrasto con l'art. 37, n. 1, non è atta a produrre effetti giuridici nei confronti dei singoli. In particolare, la scadenza cui essa fa cenno non può prevalere su quella contemplata dal trattato.

22 La quarta questione va perciò risolta in senso negativo.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nel procedimento principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal giudice istruttore presso il tribunale di Como con ordinanza del 30 giugno 1975, afferma per diritto:

1° **L'art. 37, n. 1, del trattato CEE va interpretato nel senso che non più tardi del 31 dicembre 1969, ogni monopolio nazionale a carattere commerciale avrebbe dovuto essere riordi-**

nato in modo tale da abolire il diritto esclusivo di importazione dagli altri Stati membri.

2° Alla scadenza del periodo transitorio, l'art. 37, n. 1, può essere fatto valere dai cittadini degli Stati membri dinanzi ai giudici nazionali.

3° La risoluzione del Consiglio 21 aprile 1970 non modifica la portata delle disposizioni di cui all'art. 37, n. 1.

R. Lecourt H. Kutscher A. M. Donner

J. Mertens de Wilmars M. Sørensen A. J. Mackenzie Stuart A. O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 febbraio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 13 GENNAIO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Il presente procedimento verte sul monopolio statale dei tabacchi in Italia. Detto monopolio è attribuito ad un organismo chiamato «Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato» (AAMS). Esso fu instaurato con la legge 17 luglio 1942, n. 907, che conferiva all'AAMS il diritto esclusivo di lavorare, confezionare, importare e vendere tabacchi in Italia. Il principale problema che vi si chiede di risolvere è quello concernente la misura in cui l'esclusiva d'importazione dell'AAMS è ora compatibile col diritto comunitario.

La domanda di pronunzia pregiudiziale è stata sottoposta alla Corte dal giudice istruttore presso il tribunale civile e penale di Como. I fatti della causa sono abbastanza semplici. La signora Flavia Manghera ed altre persone sono state rinviate a giudizio sotto l'imputazione d'avere, nell'agosto 1973, introdotto in Italia sigarette di contrabbando, evadendo il pagamento dei relativi tributi e violando il monopolio dell'AAMS. Le pene che, secondo la legge italiana, possono essere inflitte agli imputati per la violazione del monopolio sono più gravi di quelle previste per il mancato pagamento dei tributi. Esse vengono inoltre determinate secondo un cri-

1 — Traduzione dall'inglese