tenuto conto degli ostacoli agli scambi eventualmente risultanti dalla natura del sistema fiscale cui tali prodotti sono sottoposti, se, fuori dell'ipotesi d'uno sfruttamento abusivo di posizione dominante che esso può casomai agevolare, detto regime sia ancora atto a pregiudicare il commercio fra Stati membri.

3. Un prezzo massimo, da applicare indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, pur non costituendo di per sé una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, può tuttavia divenire tale qualora sia fissato ad un livello in ragione del quale lo smercio dei prodotti importati venga reso impossibile, o più difficile di quello dei prodotti nazionali. Viceversa, la disciplina di uno Stato membro la quale, per la vendita al consumatore di tabacchi manifatturati, tanto importati quanto di produzione nazionale, imponga un prezzo fisso che sia quello liberamente scelto dal produttore o dall'importatore, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione solo se — tenuto conto degli ostacoli inerenti ai vari metodi di controllo fiscale usati dagli Stati membri, in ispecie per garantire il gettito dei tributi gravanti su detti prodotti — detto regime di prezzi imposti sia atto ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, le importazioni fra Stati membri.

4. L'art. 5 della direttiva del Consiglio 31 dicembre 1972, n. 72/464/CEE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati, non intende vietare agli Stati membri di emanare o di mantenere in vigore una norma di legge che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati importati o nazionali, un prezzo di vendita, corrispondente a quello indicato sulla fascetta fiscale, purché tale prezzo sia stato liberamente fissato dal produttore o dall'importatore.

Nel procedimento 13/77,

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

SA G.B.-INNO-B.M.

e

ASSOCIATION DES DÉTAILLANTS EN TABAC (ATAB) ASBL (Associazione dei dettaglianti di tabacchi, associazione senza scopo di lucro),

domanda concernente l'interpretazione degli artt. 3 f), 5, 2° comma, 30, 31, 32, 86 e 90 del trattato CEE e della direttiva del Consiglio n. 72/464/CEE (GU n. L 303/1, pag. 3) relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

La sentenza di rinvio e le osservazioni scritte depositate in conformità all'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. La controversia principale, che oppone la società anonima belga «G.B.-INNO-B.M.» all'associazione senza scopo lucrativo «Association des détaillants en tabac» (Associazione dei dettaglianti di tabacchi, in prosieguo ATAB), è nata dall'art. 58 della legge belga 3 luglio 1969 (codice dell'imposta sul valore aggiunto) che recita:

«Per quanto riguarda i tabacchi manifatturati importati o di fabbricazione indigena, l'imposta è riscossa ogni volta che su tali prodotti va riscossa, in conformità alle relative norme di legge o di regolamento, l'imposta di consumo. L'imposta è calcolata sulla base del prezzo indicato sulla fascetta fiscale, che deve essere il prezzo obbligatorio di vendita al consumatore, o, qualora non sia indicato alcun prezzo, sulla base adottata per la riscossione dell'imposta di consumo».

2. Il 7 febbraio 1972 l'ATAB faceva mettere a verbale tramite ufficiale giudiziario che la società «G.B. Entreprises» (predecessore della G.B.-INNO-B.M.) offriva in vendita e vendeva sigarette ad un prezzo inferiore a quello risultante dalla fascetta fiscale. Con istanza 24 febbraio 1972, essa chiedeva, in conformità al capitolo IV della legge 14 luglio 1971 sulle pratiche commerciali, al presidente del Tribunal de commerce di Bruxelles di ordinare la cessazione della pratica in questione e di far pubblicare mediante affissione il provvedimento.

3. Con ordinanza 24 aprile 1972, il presidente del Tribunal de commerce di Bruxelles ordinava la cessazione della vendita di sigarette a prezzo ridotto, in quanto tale vendita costituiva una violazione dell'art. 58 del Codice dell'imposta sul valore aggiunto (Code de la taxe sur la valeur ajoutée, in prosieguo Codice della TVA) ed il rispetto della legge faceva parte dei buoni usi commerciali. Egli rifiutava tuttavia di disporre la pubblica-

zione del provvedimento mediante affisione.

4. Il 24 maggio 1972 la G.B.-INNO-B.M. interponeva appello contro l'ordinanza. Insieme con altri motivi di gravame, essa sviluppava alcuni argomenti relativi all'incompatibilità dell'art. 58 del codice della TVA con talune disposizioni del trattato in tema di concorrenza e di libera circolazione delle merci, nonché con le norme del trattato concernenti gli obiettivi della Comunità e con la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464/CEE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU n. L 303/1). In subordine, essa chiedeva alla Cour d'appel di proporre alla Corte di giustizia una domanda di pronunzia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE.

5. Nella sua sentenza 24 dicembre 1974, la Cour d'appel di Bruxelles respingeva tutti i motivi di gravame dedotti dall'appellante con riferimento al diritto comunitario e respingeva la richiesta di rinvio a titolo pregiudiziale argomentando che l'interpretazione delle norme comunitarie non presentava alcuna difficoltà.

6. La G.B.-INNO-B.M. ricorreva per cassazione contro detta sentenza. Prima di pronunziarsi, la Cour de cassation sospendeva, con sentenza 7 gennaio 1977, il procedimento finché la Corte di giustizia delle Comunità europee non avesse risolto le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. a) Se gli artt. 3, lett. f), 5, 2° comma, ed 86 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che uno Stato membro non può introdurre o mantenere nella sua legislazione una norma che imponga, fra l'altro per la vendita al consumo tanto dei prodotti importati quanto dei prodotti nazionali, un prezzo di vendita fissato dai fabbricanti o dagli importatori, qualora detta norma sia tale da consentire ad una o più imprese di abusare d'una posizione dominante sul mercato comune, in violazione dell'art. 86 del trattato CEE.

Se in questo senso sia, fra l'altro, proibito introdurre o mantenere in vigore una disposizione di legge nazionale che favorisca, da parte di una o più imprese, l'abuso di una posizione dominante, che consente ai fabbricanti ed agli importatori di tabacchi di fissare i prezzi di vendita al consumo e di costringere i dettaglianti d'uno Stato membro a rispettarli.

b) Se sia proibito introdurre o mantenere in vigore una disposizione nazionale del tipo di quella indicata sub a) anche qualora essa abbia portata generale, nel senso che concerna tutti indistintamente i fabbricanti e gli importatori, cioè anche quelli che non godono di una posizione dominante o che non ne abusano, ed a fortiori qualora il suo scopo, il suo oggetto od il suo effetto in nessun modo costituiscano un abuso di posizione dominante.

Se, in tal caso, le disposizioni del trattato CEE indicate sub a), eventualmente in collegamento con altre, non vadano interpretate nel senso che non è affatto proibito l'introdurre o il mantenere in vigore una simile regolamentazione nazionale ma che, semplicemente, tale legislazione non può aver alcun riflesso sulla sfera d'applicazione dell'art. 86 del trattato CEE, cosicché l'abuso di posizione dominante rimanga vietato, anche quando, nel caso di specie, esso risulta favorito dalla regolamentazione in questione.

2. Se l'art. 90 del trattato CEE vada interpretato nel senso che si ha a che fare con «imprese cui gli Stati riconoscono diritti speciali o esclusivi» quando, a differenza dei fabbricanti e degli importatori di altri prodotti, che sono obbligati a dichiarare al ministero dell'economia gli aumenti di prezzo da essi decisi, ma non possono fissare i prezzi al consumo, i

fabbricanti e gli importatori dei prodotti di cui si discute, pur essendo del pari obbligati dallo Stato a dichiarare gli aumenti di prezzo da essi decisi, possono tuttavia, grazie ad una norma di legge che rende vincolanti dopo la dichiarazione i prezzi fissati per la vendita al consumo, fissare essi stessi indirettamente i prezzi vincolanti di vendita al consumo.

In caso di soluzione affermativa, se il mantenimento in vigore di tali diritti speciali o esclusivi contrasti con le norme del trattato CEE, ed in particolare con l'art. 7 e con gli artt. 85-94.

3. Se gli artt. 30, 31 e 32 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che «una misura d'effetto equivalente» ai sensi del citato art. 30 può essere costituita da una regolamentazione d'uno Stato membro mediante la quale, per la vendita al consumo di determinati prodotti, viene imposto un prezzo fisso, indicato sulla fascetta fiscale e stabilito, secondo i casi, dai fabbricanti di tali prodotti con sede nello Stato o da coloro che importano tali prodotti, in particolare da altri Stati membri,

oppure,

nel senso che la predetta regolamentazione costituisce una misura di effetto equivalente solo quando è effettivamente dimostrato che essa può ostacolare, direttamente o indirettamente, in modo attuale o potenziale, il commercio intracomunitario, presupposto la cui esistenza, nel caso di specie, va accertata dal giudice nazionale.

Se le cose stiano diversamente quando lo Stato membro in questione consente ai fabbricanti ed agli importatori, dopo aver dichiarato l'aumento dei prezzi e dopo aver atteso un certo periodo di tempo, di fissare i prezzi, compresi quelli di vendita al minuto, ma pubblica i prezzi, e ne impone il rispetto in base alla suddetta norma.

4. a) Se le disposizioni della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 464, ed in particolare l'art. 5 della medesima, abbiano efficacia diretta nel senso di attribuire fra l'altro ai singoli il diritto di invocarle dinanzi ai giudici nazionali.

b) Se l'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 464, concernente le imposte, diverse dall'imposta generale sull'entrata, che gravano sul consumo dei tabacchi, vada interpretato nel senso che lo Stato membro non può introdurre o mantenere in vigore una norma di legge che imponga, per la vendita al consumo dei tabacchi nazionali od esteri, un prezzo di vendita, e più esattamente il prezzo indicato sulla fascetta fiscale, vale a dire una norma che impedisca di superare un prezzo massimo e al tempo stesso vieti di vendere a minor prezzo.»

7. Parallelamente alla causa in esame, la G.B.-INNO-B.M. presentava, in data 2 aprile 1974, due denunce alla Commissione:

— nella prima, diretta contro la Federazione belgo-lussemburghese delle industrie del tabacco (FEDETAB), la Federazione nazionale del commercio all'ingrosso dei tabacchi manifatturati (FNCG) e l'ATAB, si chiedeva alla Commissione di aprire un procedimento contro le tre suddette associazioni per obbligarle a cessare da varie infrazioni agli artt. 85 e 86 del trattato CEE;

— nella seconda, diretta contro lo Stato belga, si invocava l'incompatibilità dell'art. 58 codice della TVA con gli artt. 85, 86, 90, 30, 31 e 5, 2° comma, del trattato, nonché con la direttiva del Consiglio n. 72/464/CEE, e si chiedeva alla Commissione di instaurare il procedimento di cui all'art. 169 del trattato.

8. Per quanto riguarda la prima denuncia, la Commissione dava inizio il 29 luglio 1974 ad un procedimento in applicazione del regolamento del Consiglio n. 17. Il 18 luglio 1975 essa comunicava i suoi addebiti alle associazioni d'imprese

interessate dichiarando che, a suo parere, taluni accordi, decisioni e pratiche concordate della FEDETAB e dei suoi soci erano contrarie all'art. 85 del trattato CEE. Il 22 ottobre 1975 aveva luogo un'audizione generale. Da allora niente di nuovo s'è verificato in questo procedimento.

9. In relazione alla denuncia contro lo Stato belga, alla G.B.-INNO-B.M. sono semplicemente pervenuti un avviso di ricevimento ed una risposta provvisoria datata 15 dicembre 1975. Null'altro le è stato comunicato circa il seguito dato alla sua iniziativa.

10. Infine, la G.B.-INNO-B.M. proponeva, in data 11 giugno 1974, al Conseil d'État belga un ricorso volto ad ottenere l'annullamento del decreto ministeriale 9 aprile 1974, che intendeva adeguare le norme del regolamento allegato al decreto ministeriale 22 gennaio 1948 disciplinante la percezione dell'imposta di consumo sui tabacchi al testo dell'art. 58 del codice della TVA. Il Conseil d'État non s'è ancora pronunziato sul ricorso.

Il procedimento

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 26 gennaio 1977. Hanno depositato osservazioni scritte, in conformità all'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia, la G.B.-INNO-B.M., l'ATAB, il Consiglio delle Comunità europee, la Commissione delle Comunità europee, i governi belga, olandese, lussemburghese ed italiano.

II — Riassunto delle osservazioni scritte

Osservazioni della SA G.B.-INNO-B.M.

La *G.B.-INNO-B.M.* illustra l'evoluzione dell'art. 58 del codice della TVA, il cui testo iniziale, quale figurava nel disegno di legge presentato dal governo, disponeva che la TVA fosse calcolata «in base al prezzo massimo indicato sulla fascetta fiscale». Il testo uttuale, secondo cui tale prezzo deve essere «il prezzo imposto al consumatore», deriva da un emendamento del sig. Goeman il quale, oltre ad essere deputato e membro della commissione-finanze della Camera dei deputati, era anche segretario della FNCG. Malgrado l'opposizione del governo, il risultato, che poteva sembrare anormale, fu l'inserzione in un testo di carattere fiscale d'una norma che avrebbe meglio trovato posto nella disciplina delle pratiche commerciali o dei prezzi e che, nella misura in cui imponeva un prezzo di vendita vincolante, mal s'accordava con la normativa esistente in materia di prezzi, normativa fondata sostanzialmente sui concetti di «prezzo normale» e di «prezzo massimo». Per di più, il fatto che il prezzo *vincolante* di vendita al consumo dei tabacchi manifatturati possa venir fissato dalla persona che appone la fascetta fiscale — vale a dire dal produttore o dall'importatore — e non già dall'autorità governativa competente, costituisce anch'esso un'anomalia.

Tuttavia, la giurisprudenza belga ha attribuito all'art. 58 del codice della TVA la portata risultante dalla lettera del testo, cioè la portata d'una norma che fissa in modo vincolante i prezzi da osservare nella vendita al minuto.

Soluzioni suggerite per le questioni sottoposte alle Corte

A — Compatibilità dell'art. 58 con le regole di concorrenza (in collegamento con gli artt. 3 f) e 5, 2° comma, del trattato CEE)

1. Genesi dell'art. 58 del codice della TVA

La G.B.-INNO-B.M. riassume le circostanze in cui fu emanato l'art. 58 del codice della TVA.

Da parecchi anni, la FEDETAB e la FNCG cercavano di disciplinare la distribuzione dei tabacchi manifatturati nel Belgio.

Il 9 gennaio 1967 la FEDETAB stipulava con la FNCG un accordo in base al quale i soci di quest'ultima si impegnavano a non acquistare né vendere, sotto qualsiasi forma, sigarette a prezzo ridotto; chi non avesse rispettato tale impegno non avrebbe più potuto, a titolo di sanzione, beneficiare delle condizioni di fornitura all'ingrosso. Il suddetto accordo veniva messo in pratica mediante accordi particolari conclusi dalla FEDETAB con i singoli grossisti.

L'accordo veniva completato il 22 maggio 1967 da una nuova convenzione tra la FEDETAB e la FNCG in forza della quale i grossisti che gestivano magazzini di vendita al minuto si impegnavano a rispettare, nella vendita al minuto di tutte le sigarette, il prezzo indicato sulla fascetta fiscale, senza alcuno sconto. Lo stesso giorno veniva inviata ai «dettaglianti di sigarette» una circolare con cui li si invitava a sottoscrivere individualmente un accordo mediante il quale si sarebbero impegnati, negli stessi termini già visti, ad astenersi da qualsiasi vendita per un prezzo inferiore a quello indicato sulla fascetta fiscale.

Il 5 ottobre 1967, mediante un «accordo interpretativo in materia di concorrenza sleale», la FNCG s'impegnava, in nome dei suoi soci, nei confronti della FEDETAB, a rifiutare qualsiasi fornitura ai dettaglianti che «stracciassero» i prezzi. I singoli grossisti ne venivano informati tramite circolari della FEDETAB e della FNCG datate rispettivamente 6 e 26 ottobre 1967. Con lettera del 26 ottobre 1967 la FNCG comunicava ai grossisti che i produttori avrebbero cessato le forniture nei confronti di quei grossisti che avessero rifornito gli «svenditori».

Il 30 ottobre la FEDETAB informava i grossisti di sigarette che i produttori avevano deciso di sospendere le forniture a tutte le grandi imprese di distribuzione, fra cui le società anonime Grand Bazar d'Anvers, Super-Bazar, Supermarché G.B. Ciononostante, talune imprese riuscivano ancora a rifornirsi presso determinati grossisti e continuavano a concedere sconti sul prezzo delle sigarette poste in vendita.

Il 19 e 20 febbraio 1968 si giungeva, sotto forma d'uno scambio di lettere, ad un accordo fra la FEDETAB e le tre società sopra menzionate.

Tale era la situazione all'epoca in cui fu elaborata la legge 3 luglio 1969 istitutiva del codice della TVA.

Ciò dimostra chiaramente l'esistenza d'un collegamento fra i tentativi della FEDETAB e della FNCG per imporre a tutti i dettaglianti i loro accordi in materia di prezzi di vendita obbligatori ed il testo dell'art. 58 del codice della TVA, nella versione risultante dall'emendamento Goeman.

2. Valutazione degli accordi ed atti della FEDETAB e della FNCG alla luce delle norme del trattato CEE in materia di concorrenza

La G.B.-INNO-B.M. esamina gli accordi della FEDETAB e della FNCG e conclude che essi erano colpiti dal divieto enunciato all'art. 85, n. 1, del trattato. Della stessa opinione è stata la Commissione che il 18 luglio 1975 provvedeva alla notifica degli addebiti e rendeva nota la sua intenzione di infliggere ammende alle imprese interessate.

Gli atti compiuti dalla FEDETAB costituiscono anche un abuso di posizione dominante vietato dall'art. 86 del trattato.

È assolutamente innegabile che la FEDETAB deteneva una posizione dominante sul mercato dei tabacchi manifatturati, tenuto conto della parte consistente di tale mercato da essa controllata. Tale posizione dominante risultava ulteriormente rafforzata dagli stretti legami intessuti con la FNCG, cosa che permetteva alle due organizzazioni di disciplinare la distribuzione dei tabacchi manifatturati fino allo stadio del commercio al minuto. Per di più, la FEDETAB aveva fissato i

margini di guadagno da concedere ai distributori e aveva deciso, in ultima istanza, in quale categoria (grossista I, grossista II, dettagliante autorizzato, dettagliante normale) dovessero venire classificati i singoli distributori.

La posizione dominante detenuta dalla FEDETAB sui mercati belga e lussemburghese concerne «una parte sostanziale del mercato comune».

Le pressioni esercitate da questa impresa sui grossisti e sui dettaglianti per costringerli ad allineare le loro politiche di vendita su quella da essa stabilita d'accordo con la FNCG costituiscono un abuso di posizione dominante.

Tale abuso può influire negativamente sul commercio fra gli Stati membri, giacché taluni prodotti venduti dai soci della FEDETAB sono importati da altri Stati membri e l'obbligo di vendere alle condizioni imposte dalla FEDETAB, di concerto con la FNCG, si applica non solo ai soci della FEDETAB, ma altresì ai fabbricanti stranieri che desiderino vendere i loro prodotti nel Belgio.

3. Rapporti fra le norme comunitarie ed il diritto nazionale della concorrenza

Richiamandosi alla sentenza emanata dalla Corte nella causa 14/68 (sentenza 13 febbraio 1969, Walt Wilhelm, Racc. 1969, pagg. 1 e segg.) la G.B.-INNO-B.M. osserva che sarebbe contrario al sistema del trattato ammettere che gli Stati membri possano emanare o mantenere in vigore provvedimenti capaci di comprometterne l'attuazione pratica. Gli autori che hanno studiato questo problema concordano nell'affermare che uno Stato membro non può imporre alle sue imprese private l'adozione d'un comportamento che, in mancanza della norma statale, risulterebbe contrario all'art. 85 o all'art. 86. Tale opinione è condivisa dagli studiosi che hanno esaminato la compatibilità col trattato di provvedimenti nazionali in materia di accordi obbligatori.

Quantunque non sia contestabile che gli artt. 85 e 86, separatamente considerati, si indirizzano soltanto alle imprese, non è con ciò men vero che il trattato proibisce agli Stati membri l'adozione di provvedimenti atti a porre in pericolo il buon funzionamento delle norme di concorrenza. Il fondamento giuridico di quest'obbligo imposto agli Stati membri può essere trovato vuoi nell'obbligo generico di lealtà enunciato all'art. 5, 2° comma, vuoi nell'art. 90.

La Corte ha già dichiarato che l'art. 5, 2° comma, esprime un obbligo generico degli Stati membri , il cui contenuto concreto dipende, in ogni singolo caso, dalle norme del trattato o dai principi deducibili dal suo sistema complessivo. Ne risulta che, in presenza d'un provvedimento nazionale tale da togliere efficacia a norme del trattato aventi un contenuto sufficientemente chiaro e preciso — come lo hanno gli artt. 85 e 86 — la conseguente violazione dell'art. 5 sarà caratterizzata quanto basta per farla valere direttamente dinanzi ai giudici nazionali.

a) Efficacia pratica dell'art. 85

L'art. 58 del codice della TVA produce un risultato esattamente identico a quello degli accordi controversi. Questi intendono obbligare i dettaglianti a rispettare, nella vendita al pubblico, il prezzo indicato sulla fascetta. L'art 58, riprendendo le prescrizioni di tali accordi, contrari all'art. 85, compromette l'applicazione di quest'ultimo e viola, di conseguenza, l'art. 5, 2° comma.

L'art. 58 del codice della TVA ha reso superflui i già menzionati accordi tra la FEDETAB e la FNCG, trasformando in norma di legge quello che era prima il contenuto dei suddetti accordi.

È motivo di rammarico la circostanza che la Cour de cassation non abbia formulato una questione concernente l'interpretazione del combinato disposto degli art. 85 e 5, 2° comma, tanto più che una questione parallela è stata posta con riferi-

mento all'art. 86. Una presa di posizione della Corte su questo punto sarebbe interessante per la Cour d'appel cui la Cour de cassation rinvierà successivamente la causa.

b) Efficacia pratica dell'art. 86

Circa la prima delle questioni poste dalla Cour de cassation, la G.B.-INNO-B.M. rileva che occorre accertare non già se l'art. 58 del codice della TVA fosse contrario all'art. 86 *in quanto tale*, bensì se esso fosse contrario all'obbligo degli Stati membri di non togliere efficacia pratica all'art. 86. Concedendo ai produttori ed agli importatori la possibilità di imporre ai dettaglianti il rispetto del prezzo di vendita indicato sulla fascetta fiscale, l'art. 58 finisce inevitabilmente col permettere e col disciplinare lo sfruttamento abusivo d'una posizione dominante in una parte sostanziale del mercato comune (che nella fattispecie è il Belgio). I precedenti abusi commessi dalla FEDETAB vengono dunque non solo «resi possibili», ma addirittura «sanciti» dalla legge.

Neppure si può, come fa invece la Cour de cassation nella seconda parte della questione, ammettere che l'art. 58 «semplicemente non può avere alcun riflesso sulla sfera d'applicazione dell'art. 86 del trattato», In effetti, ciò vorrebbe dire che l'art. 58 andrebbe applicato soltanto nel caso di produttori e di importatori che non siano in posizione dominante, mentre, nell'ipotesi contraria, sarebbe inoperante per violazione del trattato. È questa un'interpretazione che provocherebbe, all'atto pratico, una serie interminabile di confusioni e di difficoltà.

Si deve dunque concludere che una norma di legge che «favorisca» gli abusi è vietata *nel suo complesso*, indipendentemente dal fatto che possa venire applicata anche in casi nei quali non esista posizione dominante.

Per questi motivi, la G.B.-INNO-B.M. propone di risolvere la prima questione come segue:

«Gli artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86 del trattato vanno interpretati nel senso che gli Stati membri non possono emanare o mantenere in vigore norme di legge le quali favoriscano lo sfruttamento abusivo d'una posizione dominante da parte di una o più imprese o associazioni d'imprese consentendo alle suddette imprese o associazioni d'imprese d'ottenere i medesimi risultati — fra cui la possibilità di costringere i dettaglianti a rispettare i prezzi di vendita al consumo fissati dal produttore o dall'importatore — che esse perseguivano mediante l'abuso di posizione dominante.»

c) La seconda questione (art. 90)

La G.B.-INNO-B.M. osserva che la nozione di «imprese cui lo Stato riconosce diritti speciali o esclusivi», figurante all'art. 90 del trattato, va interpretata alla luce della funzione che il Trattato attribuisce a tale articolo.

La dottrina — essa rileva — ammette concordemente che l'art. 90 intende far valere nei confronti degli Stati gli obblighi cui sarebbero sottoposte le imprese ed evitare così che gli Stati membri possano sottrarre le loro imprese all'effetto del trattato. Allo stesso modo, è univocamente riconosciuto che, quando conduce le imprese di cui all'art. 90 ad agire in violazione del trattato, un provvedimento può risultare «contrario» alle disposizioni del trattato, ed in particolare a quelle contenute nell'art 86. Unanime è la dottrina anche nel riconoscere che la parola «misura» comprende altresì le leggi emanate dal potere legislativo.

In base ai termini stessi impiegati dall'art. 90, è indubbio che l'espressione «imprese cui lo Stato riconosce diritti speciali o esclusivi» può anche riferirsi ad imprese private. D'altra parte, il significato della nozione di «diritti speciali ed esclusivi» va determinato con riferimento allo scopo dell'art. 90 ed alla sua collocazione nel sistema del trattato.

L'art. 90, n. 1, intende evitare che gli Stati membri possano consentire alle loro

imprese di restringere la concorrenza. Per accertare se una situazione giuridica attribuisca «diritti speciali o esclusivi», occorre confrontarla con la situazione giuridica delle imprese soggette alle regole di concorrenza. Allorché uno Stato membro conferisce a delle imprese il diritto di eliminare o di limitare la libera concorrenza, esso concede a tali imprese diritti speciali o esclusivi nel senso dell'art. 90, n. 1.

È evidente che l'art. 58 del codice della TVA, autorizzando i fabbricanti e gli importatori di tabacchi manifatturati a fissare un prezzo vincolante per la vendita al consumo dei loro prodotti, accorda loro diritti speciali o esclusivi nell'accezione già menzionata. A nessun'altra categoria di imprese la legislazione belga concede un simile potere.

La seconda questione può quindi essere risolta come segue:

«L'art. 90 del trattato va interpretato nel senso che ci si trova di fronte ad "imprese cui lo Stato riconosce diritti speciali o esclusivi" quando, a differenza dei produttori e degli importatori d'altri prodotti i quali non possono fissare un prezzo vincolante per la vendita al consumo, i produttori e gli importatori di taluni prodotti si vedono concessa dallo Stato la possibilità di stabilire essi stessi il prezzo vincolante per la vendita al consumo. Il mantenimento in vigore d'un simile diritto speciale o esclusivo "contrasta con il dettato degli artt. 85 e 86" ai sensi dell'art. 90, n. 1, del trattato.»

B — La terza questione (compatibilità dell'art. 58 del codice della TVA con gli artt. 30, 31 e 32 del trattato)

Riferendosi alla giurisprudenza della Corte, ed in particolare alla sentenza emanata l'11 luglio 1974 nella causa 8/74, *Dassonville* (Racc. 1974, pag. 837), nonché alle sentenze emanate il 26 febbraio 1976 rispettivamente nelle cause 65/75, *Tasca* (Racc. 1976, pag. 291) e 88-90/75, *SADAM* (Racc. 1976, pag. 323), la società G.B.-INNO-B.M. osserva che, giacché l'art. 58 del codice della TVA s'applica tanto ai prodotti nazionali quanto a quelli importati, è necessario accertare se esso potesse ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario.

Per effetto dell'art. 58 i dettaglianti non possono fissare liberamente i propri prezzi di vendita se non nel caso di importazione diretta dei tabacchi manifatturati. Ora, posto che più della metà delle sigarette importate nel Belgio sono distribuite dai produttori belgi, è improbabile che i produttori stranieri vendano ad un dettagliante belga, specie se costui rivende la merce ad un prezzo inferiore a quello normalmente praticato nel Belgio. Più ancora, se un commerciante belga desiderasse importare nel Belgio tabacchi manifatturati e volesse evitare i costi della speciale attrezzatura necessaria per apporre le fascette fiscali, dovrebbe pregare il produttore straniero di provvedere egli stesso a tale incombenza. Ciò significa che il produttore straniero avrebbe un diritto di controllo sui prezzi che il dettagliante intenderebbe praticare. L'obbligo di rispettare il prezzo indicato sulla fascetta fiscale esclude dunque in pratica ogni possibilità di importazione diretta da parte dei dettaglianti.

I dettaglianti non sono perciò in grado di determinare liberamente il livello dei prezzi dei prodotti importati.

In conclusione, la società G.B.-INNO-B.M. propone di risolvere come segue la terza questione:

«Una norma di legge che imponga, tanto per i prodotti importati quanto per i prodotti indigeni, un prezzo di vendita al consumo fissato dai produttori o dagli importatori, che viene indicato sulle fascette fiscali e che è determinato, secondo i casi, dai produttori di tali articoli stabiliti nel suddetto Stato ovvero da coloro che importano gli stessi articoli da

altri Stati membri, costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione vietata dall'art. 30 del trattato, quando tale norma possa ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario. Ciò si verifica in special modo allorché, a causa della particolare situazione di fatto esistente sul mercato dei prodotti considerati, la predetta norma impedisce ai dettaglianti di importare direttamente tali prodotti da altri Stati membri e di fissarne liberamente i prezzi.»

C — La quarta questione (compatibilità dell'art. 58 del codice della TVA con la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464/CEE)

1. Incompatibilità dell'art. 58 con la direttiva

Secondo la società G.B.-INNO-B.M., la direttiva si propone di evitare che l'applicazione di imposte nazionali gravanti sul consumo dei tabacchi manifatturati falsi le condizioni della concorrenza ed ostacoli la libera circolazione di tali prodotti nell'ambito della Comunità. A tal fine, essa armonizza le norme d'imposta e contiene anche, nel suo art. 5, n. 1, alcune disposizioni concernenti la formazione dei prezzi di vendita di tali prodotti.

L'art. 5, n. 1, recita:

«I fabbricanti e gli importatori determinano liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno dei loro prodotti. Tale disposizione non può peraltro pregiudicare l'applicazione delle legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti.»

La società G.B.-INNO-B.M. fa osservare che il Consiglio non ha accolto un emendamento presentato in occasione del dibattito al Parlamento europeo sulla proposta di direttiva elaborata dalla Commissione e volto a sostituire l'espressione «prezzi massimi» con l'espressione «prezzi fissi». Il Consiglio ha dunque inteso rendere manifesta la propria volontà di vedere il regime di libertà dei prezzi accettato dagli Stati membri. Questa interpretazione trova conferma nell'ottavo «considerando» della direttiva, secondo il quale «le esigenze della concorrenza implicano un regime di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi manifatturati.»

La riserva espressa nella seconda parte del paragrafo riguarda esclusivamente i regimi di prezzi imposti *compatibili col trattato*. Non si può sostenere che il Consiglio ha dichiarato legittimi i regimi collettivi di prezzi imposti. Se così fosse, la direttiva stessa dovrebbe essere ritenuta contraria al trattato ed invalida. In effetti, il Consiglio non potrebbe rendere legittimi, mediante una direttiva d'armonizzazione, provvedimenti nazionali vietati dal trattato.

2. Efficacia diretta della direttiva

La prima parte dell'art. 5, n. 1, della direttiva enuncia con chiarezza e senza sottoporlo a condizioni l'obbligo degli Stati membri di instaurare un sistema di libera formazione dei prezzi, obbligo che è direttamente efficace a decorrere dal 1° luglio 1973, termine ultimo indicato nell'art. 12 della direttiva per la sua realizzazione da parte degli Stati membri.

Circa la quarta questione, la società G.B.-INNO-B.M. propone la seguente soluzione:

«a) L'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972 è direttamente efficace.

b) L'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972 va interpretato nel senso che gli Stati membri non possono emanare o mantenere in vigore una norma di legge, la quale, in materia di vendita al consumo di tabacchi manifatturati importati o prodotti nel paese, imponga un prezzo di vendita, cioè il prezzo indicato sulla fascetta fiscale, stabilendo in altri termini che

l'articolo non possa essere venduto né ad un prezzo superiore al prezzo massimo né ad un prezzo inferiore.»

Osservazioni dell'ATAB

Prima d'inoltrarsi nella disamina giuridica delle questioni poste dalla Cour de cassation, l'ATAB prende in considerazione l'origine del prezzo fisso per la vendita al consumo dei tabacchi manifatturati. Dopo aver constatato che il prezzo fisso non è caratteristico del solo Belgio, essa illustra il sistema del prezzo obbligatorio per la vendita al consumo di tali prodotti quale esiste negli altri Stati membri fondatori della CEE. Essa considera infine gli imperativi socio-economici e le esigenze d'una concorrenza reale ed effettiva nel settore in esame nonché la necessità della tutela del consumatore contro taluni abusi.

Dalla sua analisi delle predette questioni, essa trae le seguenti conclusioni:

1. Il prezzo fisso dei tabacchi manifatturati è il risultato del particolare sistema fiscale vigente nel settore. Esso garantisce allo Stato la riscossione di notevoli diritti fiscali, che gli spettano e che sono calcolati in ragione del prezzo prestabilito per la vendita al consumo, che è quello indicato sulla fascetta fiscale.
2. La liceità del prezzo fisso per i tabacchi manifatturati, espressamente riconosciuta dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, conferma le norme esistenti a questo riguardo nelle legislazioni interne dei diversi Stati membri.
3. La soppressione del prezzo fisso causerebbe la sparizione dei dettaglianti di tabacchi con indubbie gravi conseguenze socio-economiche.
4. La soppressione del prezzo imposto comporterebbe la sparizione d'una reale concorrenza fondata su un gran numero di marche a vantaggio d'una concorrenza illusoria che implicherebbe l'eliminazione di moltissime marche.
5. La sopravvivenza dei dettaglianti specializzati, che rimane possibile grazie al prezzo fisso, rappresenta per motivi economici e sanitari una garanzia per il consumatore.

Sulla prima questione

Poichè l'art. 86 del trattato CEE — osserva l'ATAB — applica l'art. 3 f), esso deve venire interpretato unicamente alla luce di quest'ultimo. Il perseguimento degli obiettivi generali del Trattato resta soggetto a provvedimenti *politici* e non impone obblighi diversi da quelli enunciati negli altri articoli del trattato.

L'art. 5 del trattato non significa che gli Stati membri debbano astenersi dal tenere comportamenti non vietati *in modo chiaro* da un determinato articolo del trattato.

A parere dell'ATAB, l'art. 86 del trattato reprime soltanto il comportamento delle imprese e non già il comportamento d'uno Stato membro. Esso non vieta un provvedimento legislativo, bensì l'*abuso* di posizione dominante, indipendentemente dal fatto che tale abuso sia favorito o meno da una disposizione di legge. Di conseguenza, per quanto riguarda l'art. 86, l'emanazione d'una norma di legge ha effetto neutro: anche se ha portato alla creazione d'una posizione dominante, non è la norma che è vietata dall'art. 86, bensì il comportamento dell'impresa che, godendo d'una posizione dominante, approfitta della situazione così posta in essere e ne abusa.

Non si può parlare di posizione dominante a motivo d'una certa potenza economica quando *tutti i concorrenti* sono ugualmente potenti. Il sistema creato dall'art. 58 della legge belga sulla TVA pone tutti i produttori e tutti gli importatori sullo stesso piano, addossando a tutti gli stessi obblighi. Stabilendo che il prezzo di vendita, liberamente scelto da costoro, dovrà essere rispettato dai distributori, il sistema non elimina affatto la concorrenza.

Nell'esercitare questa scelta, il produttore o l'importatore, lungi dall'abusare d'una

posizione dominante, si limita ad esercitare liberamente i suoi diritti di concorrente.

Per inciso, l'ATAB osserva che la causa principale oppone un'associazione di dettaglianti ad un supermercato che, nei confronti dei primi, detiene una posizione dominante e ne abusa vendendo tabacchi manifatturati con un minimo margine di guadagno o addirrittura in perdita, a scapito dei dettaglianti.

Di conseguenza, l'ATAB ritiene che la prima questione possa venir risolta come segue:

«a) Gli artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86 non vietano agli Stati membri di introdurre o di conservare nella propria legislazione una norma che, con riferimento tanto ai prodotti importati quanto ai prodotti indigeni, imponga per la vendita al consumo un prezzo di vendita fissato dai fabbricanti o dagli importatori neppure nel caso in cui una simile norma favorisca lo sfruttamento abusivo d'una posizione dominante da parte d'una o più imprese, ma condannano viceversa l'impresa che commetta un tale abuso.

b) Una norma interna del tipo di quella considerata sub a) non è in ogni caso vietata se ha portata generale nel senso che si indirizza a tutti indistintamente i produttori e gli importatori, compresi quelli che non detengono una posizione dominante o non ne abusano, e "a fortiori" se il suo scopo il suo oggetto od il suo effetto non consiste affatto nel favorire un abuso di posizione dominante.»

Sulla seconda questione

Come si evince dalla sentenza emanata dalla Corte nella causa 155/73, *Sacchi* (Racc. 1974, pag. 409), l'art. 90 del trattato non vieta agli Stati membri di concedere alle imprese «diritti speciali o esclusivi».

Un diritto concesso a tutte le imprese concorrenti, nella fattispecie a tutti i produttori e gli importatori concorrenti, non può, in modo evidente, costituire un diritto speciale o un diritto esclusivo.

Tuttavia, nel caso specifico, ben lungi dal beneficiare di diritti speciali, il produttore o l'importatore *deve* al contrario, pagare l'imposta di consumo e l'imposta sul valore aggiunto (TVA) in ragione dell'importo che figura sulla fascetta fiscale, obbligo che non è imposto ad alcun altro fabbricante o importatore d'altri prodotti.

Pur concedendo che gli Stati membri non possono «in relazione a queste imprese» adottare provvedimenti contrari all'art. 7 ed agli artt. che vanno dall'85 al 94 inclusi, l'ATAB rileva che una norma quale l'art. 58 del codice della TVA non è per nulla in contraddizione coi predetti articoli e non lo è in particolare:

— né con l'art. 7, dal momento che non sussiste una discriminazione fondata sulla nazionalità;

— né con l'art. 86, come s'è già dimostrato.

Un regime legale di prezzo fisso — non di prezzo imposto — in forza del quale:

— non sia il produttore o l'importatore che impone un prezzo ai dettaglianti, ma sia invece lo Stato che dichiara vincolante per tutti il prezzo fissato dal produttore o dall'importatore;

— il produttore o l'importatore non solo non goda di diritti speciali, ma sia addirittura costretto ad anticipare l'imposta di consumo e l'imposta sul valore aggiunto;

— il carattere vincolante del prezzo indicato sulla fascetta fiscale derivi esclusivamente dal sistema di riscossione;

non è toccato dall'art. 90.

Per di più, l'art. 90 non ha efficacia diretta e non genera in capo ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali debbano tutelare. La carenza d'efficacia diretta dell'art. 90, n. 2, è già stata espressamente dichiarata dalla Corte (sentenza 14 luglio 1971, causa 10/71, *Müller,* Racc. 1971, pagg. 730-731). Lo stesso ragionamento vale per l'art. 90, n. 1.

L'ATAB propone dunque, per la seconda questione, la seguente soluzione:

«L'art. 90 del trattato CEE non va interpretato nel senso che ci si trovi di fronte ad "imprese cui lo Stato riconosce diritti speciali o esclusivi", se uno Stato impone ai fabbricanti ed agli importatori di determinati prodotti l'obbligo generale di denunciare i progettati aumenti di prezzo, ma consente loro indirettamente, mediante una norma di legge a carattere fiscale che dichiara vincolanti i prezzi dei suddetti prodotti, aumentati dopo la denuncia, di fissare essi stessi il prezzo obbligatorio di vendita al consumo.

Il mantenimento in vigore di tali diritti speciali o esclusivi non può risultare in contrasto con le norme del trattato CEE né in particolare con l'art. 7 e con gli articoli che vanno dall'85 al 94 inclusi.»

Sulla terza questione

A parere dell'ATAB, per risolvere le questioni poste dalla Cour de cassation è necessario precisare:
— da un lato, con riferimento al diritto comunitario, la nozione di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa;
— dall'altro, l'effetto del provvedimento costituito dall'art. 58 del codice belga della TVA.

Per la definizione di misura d'effetto equivalente ci si può richiamare alla giurisprudenza attualmente consolidata della Corte, che va dalla sentenza *Dassonville* dell'11 luglio 1974 (Racc. 1974, pagg. 837-852) fino alle sentenze *Tasca* e *SADAM* del 26 febbraio 1976 (Racc. 1976, rispettivamente alle pagg. 291-309 ed alle pagg. 323-340). In essa è precisato che per «misura d'effetto equivalente» va inteso qualsiasi provvedimento atto ad ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, le importazioni fra gli Stati membri.

La Commissione ha definito la nozione di «misura d'effetto equivalente» nella sua direttiva n. 70/50 del 22 dicembre 1969 (GU 19 gennaio 1970, n. L 13, pag. 29) laddove afferma che, a differenza dei provvedimenti discriminatori, i provvedimenti che si applicano senza distinzioni tanto ai prodotti indigeni quanto ai prodotti importati sono vietati soltanto se in loro «effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci eccedono il contesto degli effetti propri d'una regolamentazione commerciale».

La suddetta distinzione non è stata — è vero — accolta dalla Corte di giustizia, ma ciò non significa che i due tipi di provvedimenti vadano posti esattamente sullo stesso piano.

In realtà, nella causa 155/73 *Sacchi* (sentenza 30 aprile 1974, Racc. 1974, pag. 409), la Corte ha espressamente rinviato alla direttiva della Commissione. Dalle sentenze emanate nelle cause *Tasca* e *SADAM,* in cui si discuteva di prezzi massimi, si ricava che non ogni fissazione d'un prezzo massimo da parte dell'autorità costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30, dovendosi invece ogni volta accertare in concreto l'impatto del provvedimento controverso sulla realtà economica.

Secondo l'ATAB, il preambolo della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464/CEE, indica chiaramente che gli ostacoli alla libera circolazione dei tabacchi manifatturati derivano in primo luogo dalle disparità esistenti fra i sistemi fiscali dei vari Stati membri.

Nell'ambito del sistema instaurato dall'art. 58 del codice belga della TVA ciascun fabbricante è libero di scegliere il prezzo che dovrà essere richiesto per il suo prodotto nella rivendita al consumatore finale, cosicché la giurisprudenza comunitaria concernente la legittimità, alla luce dell'art. 30, delle discipline nazionali in tema di prezzi massimi si applica perfettamente al caso di specie.

Contrariamente a quella che era la situazione nella causa *Dassonville,* dove i con-

correnti non erano in posizione di parità, l'obbligo di apporre la fascetta fiscale è del tutto normale, tenuto conto del sistema instaurato dallo Stato belga. Detta formalità, imposta a chiunque metta in circolazione il prodotto e necessaria ai fini dell'imposizione fiscale alla fonte, è proporzionata allo scopo perseguito dallo Stato giacché il tabacco è essenzialmente un prodotto che serve a fini fiscali.

Per quanto riguarda la terza questione, la soluzione proposta dall'ATAB è perciò la seguente:

«Gli artt. 30, 31 e 32 del trattato CEE non vanno interpretati nel senso che prezzi fissi, imposti indistintamente dallo Stato sia ai prodotti nazionali sia ai prodotti importati, costituiscano una misura d'effetto equivalente ad una restrizione all'importazione, *a meno* che all'atto pratico non risulti esistere malgrado tutto una discriminazione. Ciò è escluso nel presente caso, essendo espressamente previsto che produttori ed importatori fissino liberamente il prezzo delle loro merci. È ancora del pari escluso allorché lo Stato autorizza produttori e importatori, dopo denuncia d'un aumento di prezzo e trascorso un certo periodo di tempo, a fissare liberamente il prezzo di vendita al minuto ed allorché esso rende vincolanti i prezzi, dopo averli pubblicati.

Spetta in ogni caso al giudice nazionale di merito accertare in concreto l'effetto d'una simile disciplina nazionale; se questa si applica a tutti i prodotti dello stesso tipo, indipendentemente dalla loro provenienza, non può ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, gli scambi intracomunitari.

La situazione non cambia nell'ipotesi d'uno Stato membro che consenta ai produttori ed agli importatori, denunciato l'aumento di prezzo e trascorso un certo periodo di tempo, di fissare i prezzi, fra cui il prezzo di vendita al dettaglio, se il predetto Stato membro pubblica tali prezzi e ne impone il rispetto mediante la norma già menzionata.»

Sulla quarta questione

A parere dell'ATAB, la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464/CEE, considerata nel suo complesso, non sembra avere efficacia diretta.

Tuttavia, dato e non concesso che la direttiva abbia efficacia diretta, la libertà di fissare il prezzo massimo di vendita non pregiudica, come risulta dall'art. 5, n. 1, seconda parte, della direttiva stessa, l'applicazione delle legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti. In appoggio alla suddetta tesi, l'ATAB cita una lettera del 28 marzo 1973 inviatale dal sig. Vogelaer, direttore generale delle istituzioni finanziarie e degli affari fiscali della Commissione.

All'epoca della preparazione del testo dell'art. 5, il Parlamento europeo aveva proposto un emendamento tendente a sostituire l'espressione «prezzi massimi di vendita al minuto» con l'espressione «prezzi fissi di vendita al minuto». Il solo motivo per cui non fu dato seguito alla proposta è che il sistema dei prezzi fissi non si sarebbe potuto applicare nei tre nuovi Stati membri. La ragion d'essere della seconda frase dell'art. 5 consiste dunque nella necessità di prevenire ogni contestazione circa la legittimità del sistema dei prezzi fissi. Ciò significa, a chiare lettere, che le legislazioni nazionali contemplanti prezzi imposti per i tabacchi manifatturati restano in vigore e non sono quindi contrarie né al trattato CEE, né, tanto meno, alla direttiva stessa.

Di conseguenza, l'ATAB suggerisce, per la quarta questione, la soluzione che segue:

«a) Le norme della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464, ed in particolare il suo art. 5, non hanno efficacia diretta.

b) L'art. 5 della direttiva va interpretato nel senso che gli Stati membri possono emanare o mantenere in vigore una norma espressa la quale imponga, nella vendita al consumo di

tabacchi manifatturati nazionali od importati, il prezzo di vendita indicato sulla fascetta fiscale.»

Con una memoria aggiuntiva l'ATAB svolge alcune osservazioni supplementari sulle questioni in esame, cominciando dalla quarta.

Sulla quarta questione

L'ATAB osserva che detta questione affronta anzitutto e soprattutto il problema dell'efficacia diretta della direttiva, ed in particolare del suo art. 5, per poi chiedere se, in forza del suddetto articolo, siano vietati o meno l'instaurazione ed il mantenimento in vigore, per i tabacchi manifatturati, di prezzi fissi determinati dalla legge.

Sull'art. 5

Passando ad esaminare l'art. 5, l'ATAB ritiene che le norme contenute nel titolo «Principi generali», di cui l'articolo menzionato fa parte, possano essere direttamente efficaci purché possiedano i requisiti indicati dalla Corte di giustizia, siano cioè *chiare, precise e non sottoposte a condizioni.*

Occorre notare che l'art. 5 contiene tre disposizioni che, per quanto riguarda i predetti requisiti, vanno esaminate tutte insieme:

1. i fabbricanti e gli importatori determinano liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto dei loro prodotti (prima parte del n. 1);
2. tale disposizione non può peraltro pregiudicare l'applicazione delle legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti (seconda parte del n. 1);
3. gli Stati membri possono limitare il numero teorico di tutti i possibili prezzi di vendita al minuto (n. 2).

È indubbio che il n. 2, il quale è del resto di secondario rilievo per la soluzione della questione, possiede i requisiti da cui la Corte fa dipendere il riconoscimento dell'efficacia diretta. Più difficile è invece pronunziarsi sul n. 1 dell'art. 5. La sua prima parte è indispensabile per la realizzazione della prima tappa del procedimento d'armonizzazione, giacché, in forza dell'art. 4, n. 1, l'imposta sulle sigarette va calcolata in tutti gli Stati membri sulla base del prezzo massimo di vendita al minuto. D'altra parte, quando si pensi che tale imposta viene riscossa in tutti gli Stati membri presso il produttore o l'importatore, si comprenderà meglio la reale portata di questa prima parte. Il calcolo e la riscossione della tassa richiedono che i produttori e gli importatori fissino essi stessi i prezzi di vendita al minuto. Questa esigenza, inerente al sistema, è innalzata al rango di norma dalla prima parte del n. 1.

La prima parte è tuttavia più difficile da comprendere in quanto parla di «libera» formazione del prezzo da parte del produttore o dell'importatore, e ciò in contrasto con la seconda parte, ai termini della quale detta norma non può pregiudicare l'applicazione delle legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti. La seconda parte risponde dunque con chiarezza al quesito della Cour de cassation: le disposizioni della prima parte non tolgono agli Stati membri il diritto di emanare o mantenere in vigore norme relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti.

L'art. 5, n. 1, crea diritti direttamente efficaci, ma non ha affatto il significato che la questione sottoposta alla Corte gli attribuisce.

L'ATAB ritiene tuttavia che la questione possa altresì venire intesa nel senso che con essa si domandi se la seconda parte dell'art. 5, n. 1, possa costituire una limitazione della regola enunciata nella prima parte. Le nozioni di «controllo del livello dei prezzi» e di «prezzi imposti» verrebbero così ad assumere un contenuto in qualche modo *comunitario.* L'ATAB non può condividere questa opinione. Tuttavia, se si vuol dare alle predette nozioni

una portata comunitaria, si giunge necessariamente alla conclusione che gli Stati membri conservano un certo potere discrezionale per quanto concerne i provvedimenti d'esecuzione da adottare nell'ambito nazionale. Questo potere discrezionale limita l'efficacia diretta della direttiva al controllo del potere stesso.

Quale che sia il modo in cui si valuta il potere discrezionale lasciato agli Stati membri dall'art. 5, n. 1, seconda parte, il regime dei prezzi imposti per la vendita al consumo dei tabacchi manifatturati, preso in esame nella questione, esula evidentemente da un tale controllo, se non altro perché non intacca la facoltà riconosciuta ai produttori ed agli importatori di determinare liberamente i loro prezzi. Solo i prezzi liberamente fissati possono essere trasformati in prezzi imposti. Un prezzo fisso così imposto è in fondo conforme alla definizione comunitaria di prezzo imposto ai sensi dell'art. 5, n. 1, seconda parte della direttiva.

Tutti gli Stati membri che applicano attualmente la direttiva hanno ritenuto necessario emanare norme in tal senso.

Indipendentemente dal significato che si attribuisce all'art. 5, n. 1, si deve sempre concludere che, tanto nell'una quanto nell'altra delle due interpretazioni sopra considerate, il predetto testo è chiaro, preciso e non sottoposto a condizioni. Gli interessati possono dunque farlo valere nei confronti degli Stati membri dinanzi ai giudici nazionali. Si può nondimeno manifestare dei dubbi sull'efficacia diretta della direttiva nel suo complesso. Per il resto, la questione va risolta negativamente.

Sulla terza questione (artt. 30, 31 e 32)

Sull'art. 30

L'art. 30 vieta qualsiasi restrizione quantitativa all'importazione negli scambi fra Stati nonché qualsiasi misura d'effetto equivalente.

In base alla costante giurisprudenza della Corte, per essere colpito dal divieto è sufficiente che un provvedimento possa ostacolare *direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente,* le importazioni d'uno Stato membro in un altro (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville).*

Si tratta di condizioni sufficienti, ma anche necessarie, che implicano una soluzione affermativa dei primi due punti della terza questione.

L'ATAB illustra le principali ragioni che avrebbero indotto il legislatore belga a mantenere in vigore, per i tabacchi manifatturati, il sistema dei prezzi imposti.

Essa ritiene che norme legali nazionali, che per motivi d'ordine sociale e politico interferiscono fino ad un certo punto nella situazione concorrenziale del commercio al minuto, non abbiano né possano avere effetti equivalenti a quelli d'una restrizione quantitativa all'importazione nel senso di cui agli artt. 30, 31 e 32 del trattato, quando vengono applicate ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati senza alcuna distinzione.

In conclusione — secondo l'ATAB — gli artt. 30, 31 e 32 vanno interpretati nel senso che prezzi *fissi* imposti dallo Stato indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati non costituiscono una misura d'effetto equivalente ad una restrizione all'importazione, salvo che essi non risultino ciononostante avere in pratica, in un modo o nell'altro, effetto discriminatorio. Ciò è da escludersi nella fattispecie in quanto è espressamente disposto che i fabbricanti e gli importatori fissino liberamente i prezzi dei loro prodotti. La stessa considerazione vale ancor sempre quando lo Stato autorizza i fabbricanti e gli importatori, dopo denuncia d'un aumento dei prezzi e previo decorso d'un certo periodo di tempo, a fissare liberamente i prezzi di vendita al minuto e quando, pubblicati i prezzi, ne impone l'osservanza.

Sulla seconda questione (art. 90)

Secondo l'ATAB, la soluzione della questione non può essere che *negativa.*

L'art. 90, n. 1, vieta agli Stati membri di emanare o mantenere in vigore, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, norme contrarie al trattato.

Rifacendosi alla sentenza *Sacchi* (causa 155/73), l'ATAB osserva che l'art. 90, n. 1, consente agli Stati membri di fare qualcosa che sarebbe ritenuto illecito se compiuto da un'impresa in posizione dominante sul mercato. Proprio per questa ragione l'art. 90, n. 1, distingue fra la concessione dei diritti da parte dello Stato e l'esercizio di tali diritti da parte delle imprese interessate.

La nozione di «imprese cui gli Stati membri riconoscono diritti speciali o esclusivi» va interpretata nel modo più restrittivo. Senza dubbio si deve perlomeno esigere, come requisito minimo, che la concessione dei diritti sia necessaria. Tale condizione non appare soddisfatta quando uno Stato membro adopera norme di legge per obbligare in generale determinate imprese a tenere un certo comportamento. Nella suddetta ipotesi le imprese interessate godono forse di un *trattamento di favore,* ma indubbiamente non d'un riconoscimento di diritti ai sensi dell'art. 90, n. 1.

L'intervento diretto e profondo dello Stato nell'attività economica non è coperto dall'art. 90, n. 1. Questa sola riflessione sarebbe già sufficiente per rispondere al quesito proposto.

Sulla prima questione (artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86)

L'ATAB giudica che la questione si riduca ad un esame della portata degli artt. 3 f) e 5, 2° comma, in collegamento con l'art. 86. Essa considera anzitutto se i predetti articoli abbiano il contenuto loro attribuito dalla questione e se siano direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri.

L'art. 3 f) intende garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune. È questo uno scopo precisato in parecchi disposizioni del trattato, fra cui l'art. 86. L'art. 3 f) ne considera la realizzazione come un impegno inderogabile della Comunità. Benché tale norma regoli in fondo le attività della Comunità, nessuna conseguenza giuridica se ne può tuttavia dedurre per quanto concerne l'azione degli Stati membri, come nella fattispecie.

Si pone il problema del se le conseguenze volute non derivino dall'art. 5, 2° comma. Citando la giurisprudenza della Corte, riassunta dall'avvocato generale Reischl nella causa 155/73, *Sacchi,* l'ATAB fa osservare che, in relazione all'art. 5, occorre precisare che, tenuto conto della sua formulazione generica, esso non fa direttamente sorgere diritti soggettivi in capo ai singoli.

Secondo l'ATAB, l'interpretazione del principio della prevalenza del diritto comunitario contenuta nella questione si spinge troppo lontano. Né la competenza legislativa degli Stati membri, né l'applicazione concreta che essi danno alle proprie norme giuridiche, dipendono dal problema di accertare se una o più imprese godano d'una posizione dominante sul mercato o ne abusino.

L'ATAB sottolinea che la questione non può essere esaminata in modo ragionevole se non si dà per scontata, a priori, la violazione dell'art. 86. Ciò è vero per la posizione dominante e per il suo sfruttamento abusivo, ma altresì per le restrizioni al commercio fra gli Stati. Non è compito della Corte accertare, nell'ambito d'un procedimento pregiudiziale, l'esattezza di tale supposizione.

Per concludere, la questione va risolta in senso negativo.

Osservazioni delle Commissione

1. Considerazioni preliminari

Dopo aver schizzato la situazione nel settore del tabacco, con riferimento non solo alla distribuzione ma altresì alla fase della lavorazione industriale, ed aver illustrato lo sviluppo verificatosi in tema di riscossione delle imposte di consumo belghe sui tabacchi manifatturati, la *Commissione* esamina la natura giuridica dell'art. 58 del codice belga della TVA. A suo avviso, si tratta soltanto in apparenza d'una norma concernente i prezzi, giacché, in realtà, sopprimendo effettivamente la concorrenza a livello di distribuzione nel settore dei tabacchi manifatturati, essa rientra in quella categoria d'interventi dei pubblici poteri nella concorrenza che sono talvolta definiti «accordi obbligatori».

La Commissione termina le sue considerazioni preliminari esaminando brevemente l'aspetto sociale del commercio al minuto dei tabacchi manifatturati nel Belgio.

Passando poi a trattare le questioni, la Commissione espone quanto segue:

2. Sull'interpretazione degli artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86 del trattato

La prima questione concerne ciò che la Cour de cassation chiama «favorire» l'abuso di una posizione dominante nel mercato comune. La Commissione dubita fortemente che un sistema legale di prezzi imposti del tipo di quello in discussione favorisca l'abuso d'una posizione dominante. Il provvedimento nazionale impone — è vero — un determinato *sistema* di formazione del prezzo, ma ciò non crea una dipendenza corrispondente ad una posizione dominante.

Viceversa, è esatto che il regime fiscale belga è tale da rendere praticamente impossibile l'apposizione della fascetta fiscale da parte d'una persona diversa dal produttore. Sotto questo specifico aspetto, esiste senz'altro una posizione dominante del produttore nei confronti degli importatori e, all'occorrenza, delle altre persone che partecipano alla distribuzione. L'operatore di mercato che dispone, di diritto o di fatto, di un'esclusiva tecnica nei confronti dei suoi clienti, sfrutta in modo abusivo tale esclusiva a partire dal momento in cui cerca di influenzare, in particolare mediante un rifiuto di consegna, il comportamento commerciale dei clienti. In appoggio alla propria tesi, la Commissione rimanda alla sentenza emanata dalla Corte nella causa *General Motors/Commissione* (causa 26/75, Racc. 1975, pag. 1378 e segg.).

Circa il problema della compatibilità con gli artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86 d'una esclusiva tecnica tale da condurre ad uno sfruttamento abusivo, la Commissione stima che, ove dette esclusive non siano in quanto tali contrarie agli artt. 30-37, si possa valutare se esse siano compatibili con l'art. 5, 2° comma. Volendo rispettare l'obbligo contenuto nel suddetto articolo, gli Stati membri dovrebbero, quando vengono create delle esclusive, adottare ragionevoli misure di protezione contro prevedibili sfruttamenti abusivi della posizione dominante insita in ogni esclusiva. Va in ogni caso escluso — ciò con riferimento all'ultima parte della questione 1 b) — che l'origine della posizione dominante da una norma nazionale possa giustificare eventuali abusi.

3. Sull'interpretazione dell'art. 90

I diritti speciali o esclusivi di cui all'art. 90, n. 1, riguardano — secondo la Commissione — la produzione o la distribuzione di beni (e mutatis mutandis di servizi) da parte dell'avente diritto in persona, in altre parole l'accesso al mercato. In tal senso la Corte ha interpretato l'art. 90 al punto 14 della sentenza *Sacchi* (causa 155/ 73, Racc. 1974, pag. 409).

La norma belga non ha per nulla l'effetto descritto nel punto sopra citato. L'accesso al mercato dei tabacchi manifatturati rimane libero in ogni fase. La sola funzione particolare dei produttori e degli importatori consiste nel fatto che la scelta da essi effettuata della base imponibile per l'imposta di consumo si identi-

fica con la fissazione del livello dei prezzi, in rapporto al quale il legislatore sottrae al dettagliante la sua libertà d'azione. Essa non solo non costituisce un «diritto» ai sensi dell'art. 90, n. 1, ma non è neppure «esclusiva» o «speciale». La norma di cui si tratta è estranea alla «ratio legis» dell'art. 90.

4. Sull'interpretazione dell'art. 30

Secondo la Commissione, l'accertamento della compatibilità con l'art. 30 d'un sistema legale di prezzi imposti è caratterizzato dalla particolarità che, per sua natura, detto sistema influisce sulla concorrenza. In questo settore, la Comunità e gli Stati membri esercitano l'una e gli altri competenze delimitate dal criterio dell'impedimento al commercio fra gli Stati membri quale è enunciato nell'art. 85 del trattato. Gli accordi atti ad ostacolare detto commercio sono sottoposti al controllo della Commissione; gli altri, come potrebbero ad esempio essere gli accordi conclusi fra imprese d'un solo Stato membro, sono soggetti alla competenza nazionale.

L'applicazione di eventuali norme nazionali ad accordi o pratiche che restringono la concorrenza, ma non toccano nemmeno potenzialmente il commercio fra gli Stati membri, spetta dunque alle competenti autorità nazionali. Nell'ambito della politica nazionale della concorrenza, è compito del legislatore nazionale decidere se i pubblici poteri debbano o meno usare lo strumento delle restrizioni legali alla concorrenza, in altre parole far ricorso agli accordi obbligatori di diritto pubblico. Tuttavia, in occasione di tale intervento, gli Stati membri devono rispettare la ripartizione delle competenze fra essi e la Comunità.

Alla luce delle predette considerazioni, la Commissione si domanda se un sistema convenzionale di prezzi imposti concernente un solo Stato membro possa ostacolare il commercio fra Stati membri.

A suo parere, contrariamente agli accordi *individuali* di prezzi imposti conclusi fra un produttore ed un certo numero di commercianti d'uno stesso Stato membro, gli accordi *collettivi* di prezzi imposti, cui partecipano insieme produttori, importatori e commercianti d'uno stesso Stato membro, sono in genere vietati dall'art. 85, n. 1. La partecipazione degli importatori influisce inevitabilmente sul commercio fra gli Stati membri, specie se all'accordo aderiscono i principali importatori.

In conformità a questo suo orientamento, la Commissione, visti gli accordi di prezzi imposti precedentemente stipulati tra la FEDETAB e l'associazione belga dei grossisti di tabacchi manifatturati, ha provveduto alla notifica degli addebiti nei confronti degli interessati. Il procedimento segue il suo corso.

Se si considera, sotto questo aspetto, un sistema collettivo legale di prezzi imposti, che si applica per sua natura non solo a *tutti* i produttori ma altresì a *tutti* gli importatori, la conclusione obbligata è che tale sistema può pregiudicare il commercio fra gli Stati membri ed è pertanto soggetto al controllo della Commissione.

Per di più, secondo la Commissione, a causa di motivi tecnici — che essa illustra — inerenti al sitema fiscale in materia d'imposte di consumo, il settore del tabacco offre scarse possibilità di attenuare, se del caso, l'effetto prodotto dal sistema sul commercio intracomunitario mediante il ricorso ad importazioni parallele.

Di conseguenza, la Commissione ritiene che un sistema collettivo legale di prezzi imposti, specie se abbinato ad un regime fiscale come quello normalmente vigente per i tabacchi manifatturati, eserciti una notevole influenza sul commercio fra gli Stati membri in un senso che può nuocere alla realizzazione d'un mercato unico interstatale ed ostacoli dunque al tempo stesso tale commercio.

Un sistema di questo tipo dà vita ad una situazione in cui la quota di mercato

delle merci importate dipende esclusivamente dalla politica di vendita degli importatori, senza che i commercianti operanti nel paese d'importazione possano in alcun modo influire su detta quota, la qual cosa rappresenta un ostacolo agli scambi comunitari.

In sintesi, la Commissione reputa che un sistema legale di prezzi imposti pregiudichi la libera circolazione delle merci importate e risponda alla definizione di misura d'effetto equivalente fornita dalla Corte nella sentenza *Dassonville* (causa 8/74, Racc. 1974, pag. 837), soprattutto in un settore nel quale, a causa delle norme fiscali, l'importazione parallela risulta più difficoltosa dell'importazione regolare.

Sebbene non sia necessario che la Commissione indichi in questa sede come si possa evitare tale risultato, essa suggerisce, nondimeno, talune possibili soluzioni.

A suo parere, per accertare se sistemi collettivi legali di prezzi imposti siano compatibili con l'art. 30 si potrebbe anche utilizzare il ragionamento che essa applica di solito alle presunte misure d'effetto equivalente e che si ispira ai principi enunciati nella direttiva 22 dicembre 1969 (GU 1970, n. L 13, pag. 29), completandolo con taluni elementi desunti dalla giurisprudenza della Corte ed in particolare dalla sentenza *Dassonville.* Questo metodo porterebbe ad un identico risultato.

Poiché il sistema collettivo legale di prezzi imposti lascia all'*importatore* la libertà di praticare la propria politica dei prezzi, non si riscontra alcun ostacolo diretto all'importazione.

Tuttavia, va ritenuta probabile l'esistenza d'un ostacolo indiretto, vista l'impossibilità di vendere ad un prezzo inferiore. Se tale divieto vige anche in relazione ai prodotti importati, è praticamente impossibile impedire che esso si ripercuota sulle correnti commerciali all'interno della Comunità.

Un ruolo di rilievo è assunto dalle circostanze concrete in cui si inquadra il sistema collettivo legale di prezzi imposti. Tale sistema ha molto maggiori probabilità di intralciare gli scambi fra Stati membri quando i prodotti importati non sono liberamente disponibili sugli altri mercati della Comunità, dimodoché viene a mancare la possibilità normale di rifornirsi mediante importazioni parallele. Come già detto, è questa la situazione nel settore dei tabacchi, a causa del regime fiscale vigente per tali prodotti in tutti gli Stati membri.

La Commissione illustra brevemente gli ostacoli tecnici e pratici alle importazioni parallele e conclude che il regime fiscale cui sono soggetti i tabacchi manifatturati riduce considerevolmente la possibilità di tali importazioni rispetto a quella che esiste di solito per altri prodotti. Ne consegue, a suo avviso, che il probabile intralcio al commercio tra gli Stati membri si trasforma in un ostacolo certo, seppur difficilmente quantificabile.

Dette censure contro il sistema legale di prezzi imposti appaiono confermate e rafforzate quando ci si domanda se l'obiettivo perseguito non potesse essere raggiunto grazie ad un provvedimento meno restrittivo. La Commissione ritiene che la risposta debba essere affermativa, perlomeno ove si assuma come obiettivo la difesa del tradizionale commercio al minuto contro le aggressive tecniche di vendita dei grandi magazzini, ed indica talune soluzioni meno restrittive.

In fondo alla terza questione, la Cour de cassation prospetta l'ipotesi che, pur continuando i produttori e gli importatori a fissare il livello dei prezzi al minuto, il carattere vincolante di tali prezzi sia ottenuto con un mezzo diverso dall'art. 58 del codice della TVA, vale a dire con la pubblicazione dei prezzi accompagnati dall'obbligo di rispettarli. Orbene, quest'ipotesi modifica semplicemente la forma del provvedimento belga, non già il suo contenuto, e non può quindi mutare il risultato dell'esame di compatibilità con l'art. 30.

Nel chiudere le osservazioni concernenti l'art. 30, la Commissione desidera segnalare che, nell'eventualità d'una interpretazione più restrittiva di questa norma, potrebbe divenire importante il combinato disposto dell'art. 5, 2° comma, e dell'art. 85. Ci si può chiedere se un'ingerenza degli Stati membri nella sfera di competenza esclusiva della Comunità, che influisse potenzialmente sugli scambi fra Stati membri, senza però che fosse possibile provare l'ostacolo potenziale frapposto ai suddetti scambi, sarebbe vietata dall'art. 5, 2° comma, del trattato.

Tenuto conto delle sentenze *Galli* (causa 31/74, Racc. 1975, pag. 65, punto 30 della motivazione) e *Kramer* (cause riunite 3, 4 e 6/76, Racc. 1976, pag. 1314, punto 51 della motivazione), la Commissione propende per una risposta affermativa.

Secondo la Commissione, gli Stati membri non potrebbero rendere vincolanti neppure le restrizioni alla concorrenza suscettibili di beneficiare dell'esenzione contemplata dall'art. 85, n. 3, volontariamente concordate fra le imprese. Nell'ipotesi di restrizioni alla concorrenza imposte per legge, non solo l'incontro delle volontà degli interessati necessario per concludere volontariamente un accordo è sostituito da un intervento della pubblica autorità, ma, per di più, entra in gioco accanto agli interessi privati che sono normalmente all'origine degli accordi un elemento di interesse nazionale. L'applicazione dell'art. 85 è resa impossibile sotto l'aspetto formale, mentre il problema si complica sotto l'aspetto sostanziale: due elementi che sono già sufficienti, ciascuno di per sé, a far periclitare la realizzazione degli obiettivi del Trattato in base al suo art. 5, 2° comma.

Lo stesso ragionamento può applicarsi al caso di specie nel quale l'origine del potenziale intralcio agli scambi fra gli Stati membri è diffusa, andando ricercata in parte nell'art. 58 del codice della TVA ed in parte nell'insieme della disciplina fiscale vigente per il settore dei tabacchi.

Ove l'applicazione dell'art. 30 dovesse urtare contro tali circostanze, non è men vero che il provvedimento nazionale crea una situazione la quale, se avesse origine in un libero accordo, non potrebbe beneficiare dell'esenzione contemplata dall'art. 85, n. 3. Il divieto posto dall'art. 5, 2° comma, vale a fortiori per un intervento di questo tipo. L'applicazione del suddetto articolo perviene quindi agli stessi risultati cui giunge la verifica della compatibilità con l'art. 30; l'unica differenza consiste nel fatto che non si può invocare l'efficacia diretta delle norme del trattato.

5. Interpretazione della direttiva del Consiglio n. 72/464

La Commissione circoscrive le proprie osservazioni all'art. 5, n. 1, della direttiva.

Tale disposizione non può essere presa in esame indipendentemente dall'art. 4 della stessa direttiva, in forza del quale «il prezzo massimo di vendita al minuto» costituisce la base per il calcolo dell'imposta di consumo. In sostanza, l'art. 5, n. 1, precisa due cose: in primo luogo, che chi pone sul mercato i tabacchi manifatturati può fissare liberamente il prezzo massimo di vendita al minuto menzionato nell'art. 4; in secondo luogo, che tale libertà resta soggetta al controllo generale dei prezzi effettuato negli Stati membri.

L'art. 5, n. 1, è stato adottato in vista d'uno scopo preciso, che risulta dal preambolo della direttiva, il cui ultimo «considerando» recita: «Considerando che le esigenze della concorrenza implicano un regime di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi manifatturati».

L'art. 5, n. 1, esprime questa volontà. Benché la riscossione delle imposte di consumo esiga una certa normativa, quest'ultima non deve tuttavia essere adoperata nell'intento di limitare indirettamente la concorrenza. Fatta salva tale riserva, le competenze nazionali nel settore dei prezzi rimangono intatte.

Così considerato, l'art. 5, n. 1, della direttiva non vincola gli Stati membri ad *alcuna* «precisa linea di condotta», come risulta dalla sentenza emanata dalla Corte il 2 febbraio 1977 nella causa 51/76, *Verbond van Nederlandse ondernemingen/ Inspecteur der invoerrechten en accijnzen* (Racc. 1977, pag. 113). Se ne può quindi desumere che il suddetto articolo non ha efficacia diretta.

La Commissione riassume le proprie osservazioni come segue:

1. Il divieto di qualsiasi misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, enunciato nell'art. 30 del trattato, va inteso nel senso ch'esso si applica ad una normativa nazionale tale da limitare la concorrenza sul mercato interno d'uno Stato e da influire sugli scambi fra Stati membri in senso pregiudizievole alla realizzazione d'un unico mercato.
2. Una disciplina nazionale che ponga, di diritto o di fatto, alcuni operatori di mercato in una posizione dominante rispetto agli altri è incompatibile con l'art. 5, 2° comma, del trattato, se non è accompagnata da ragionevoli precauzioni contro prevedibili forme di sfruttamento abusivo della posizione dominante.
3. Un provvedimento nazionale in forza del quale talune imprese operanti sul mercato possano indirettamente influenzare il comportamento commerciale di altri operatori nei confronti di terzi non trasforma le suddette imprese nelle imprese di cui all'art. 90 del trattato.
4. L'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464, non ha efficacia diretta e non conferisce ai singoli diritti che i giudici nazionali debbano tutelare.

Osservazioni del Consiglio

Il Consiglio si contenta di esaminare la quarta questione concernente la direttiva n. 72/464 ed in particolare la portata dell'art. 5, n. 1, affermando che la suddetta norma costituisce un obbligo sottoposto ad alcune riserve e quindi privo d'efficacia diretta. In seguito, esso descrive brevemente l'elaborazione del testo della direttiva e propone di interpretarlo in modo tale da non impedire che gli Stati membri impongano per legge prezzi fissi obbligatori per i dettaglianti.

Osservazioni del Governo belga

Il Governo belga parte dall'assunto che i tabacchi lavorati — e in particolare le sigarette — non hanno nulla in comune con gli altri prodotti commerciali, essendo gli unici prodotti sottoposti ad un regime d'imposta di consumo nel quale si applica un'imposta di consumo «ad valorem» calcolata sul prezzo di vendita al minuto «imposta sul valore aggiunto compresa». È dunque proibito vendere al consumatore tabacchi per un prezzo *superiore* al prezzo di vendita al minuto indicato sulla fascetta fiscale, giacché l'imposta di consumo e l'imposta sul valore aggiunto vengono calcolate in base a tale prezzo. Nulla vieta ad un produttore o ad un importatore di diminuire il prezzo di vendita con effetto «erga omnes» indicando sulla fascetta fiscale un prezzo ridotto, purché siano rispettati tutti gli obblighi posti dal diritto fiscale.

Circa le questioni in esame, il Governo belga ritiene che un provvedimento d'uno Stato membro, che imponga per la vendita al consumo d'un prodotto importato o fabbricato nel paese, un prezzo fissato dai fabbricanti o dagli importatori non sia contrario agli artt. 3 f), 5, 2° comma, e 86 del trattato. Tale provvedimento non impedisce però che si applichi alle imprese l'art. 86 del trattato.

Il Governo belga osserva che l'art. 58 del codice della TVA non conferisce di fatto dei diritti nel senso di cui all'art. 90, n. 1, del trattato, bensì impone degli obblighi. Per questo particolare motivo, che è di per sé soddisfacente, l'art. 90, n. 1, non può considerarsi applicabile al provvedimento nazionale.

Gli artt. 30, 31 e 32 vanno intesi nel senso che una disciplina, la quale im-

ponga per la vendita al consumo prezzi fissi, indicati sulla fascetta fiscale e determinati liberamente dai fabbricanti nazionali o dagli importatori di prodotti provenienti dagli altri Stati membri, non viola i citati articoli del trattato. Essa non ha alcun effetto negativo sulle prospettive di vendita dei prodotti importati e non può quindi pregiudicare gli scambi fra gli Stati membri.

Per valutare la compatibilità della disciplina in questione con gli artt. 30, 31 e 32 del trattato, basta che sia possibile dedurre dalla funzione del provvedimento nazionale e dalle sue conseguenze l'esistenza d'un intralcio alle importazioni dagli altri Stati membri, senza bisogno di fornire effettivamente la prova.

Lo stesso vale quando lo Stato membro consente ai produttori o agli importatori, dopo denuncia dell'aumento di prezzo e previo decorso d'un certo periodo di tempo, di fissare liberamente i prezzi, fra cui il prezzo di vendita al consumo, pur pubblicando tali prezzi ed imponendone l'osservanza mediante la summenzionata normativa.

In conclusione, il Governo belga propone una interpretazione della direttiva del Consiglio n. 72/464/CEE analoga a quella suggerita dal Consiglio.

Osservazioni del Governo olandese

Il Governo olandese spiega che la legislazione olandese contiene una norma simile a quella della legislazione belga in esame. A suo parere, entrano qui in gioco considerazioni d'ordine sociale ed economico più che di natura giuridica. Il settore della vendita al minuto dei tabacchi è composto in parte da una miriade di piccoli rivenditori specializzati, che incontrano oggi gravi difficoltà economiche. Il margine di guadagno offerto dai tabacchi manifatturati è inferiore a quello consentito da altri articoli venduti al dettaglio, tenuto conto della componente fiscale dei prezzi che pesa notevolmente sui tabacchi manifatturati. La soppressione del divieto tornerebbe unicamente a vantaggio dei supermercati.

Osservazioni del Governo lussemburghese

Il Governo del Lussemburgo, paese la cui legislazione contiene anch'essa norme di questo tipo, fa valere, in sostanza, analoghe considerazioni d'ordine sociale ed economico.

Osservazioni del Governo italiano

Il Governo italiano sottolinea che in Italia il prezzo di vendita al consumo è stabilito, per ragioni fiscali, dalla legge dello Stato e che l'art. 86 non si rivolge agli Stati membri nell'esercizio della loro attività normativa. Il sistema italiano non consente in alcun modo ai produttori od agli importatori di determinare il prezzo al consumo. Esso non ostacola gli scambi intracomunitari. Per di più, la necessità fiscale di mantenere in vigore un sistema di prezzi imposti è riconosciuta dalla direttiva.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 16 giugno 1977 hanno svolto le loro osservazioni orali la SA G.B.-INNO-B.M., con gli avvocati Van Bunnen, Waelbroeck e Dassesse, del foro di Bruxelles, l'ATAB, con gli avvocati Bayard, Goffin, Braun e Thys, del foro di Bruxelles, e con l'avv. Kemmler, del foro di Francoforte sul Meno, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai suoi agenti sigg. Fornasier e Brautigam, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo agente sig. van der Esch, il Governo lussemburghese, rappresentato dal suo agente sig. Emringer, con l'avv. Arendt, del foro di Lussemburgo, ed il Governo italiano, rappresentato dai suoi agenti sigg. Maresca e Braguglia.

Nel corso dell'udienza l'*ATAB* ha affermato, in particolare, che l'art. 58 della

legge belga sulla TVA esula dalla sfera d'applicazione degli artt. 30 e segg. del trattato, essendo in realtà una norma di carattere fiscale, inseparabile dal sistema fiscale belga. La sorte delle legislazioni nazionali relative all'imposta sulla cifra d'affari ed altre imposte indirette è disciplinata dall'art. 99 del trattato. Ne consegue logicamente che, fintantoché le legislazioni fiscali non saranno state armonizzate, esse rimarrano pienamente valide.

Contestando la suddetta tesi, la *Commissione* ha sostenuto in particolare che, se essa fosse accolta, si giungerebbe ad un risultato inaccettabile: nel caso d'uno Stato membro che volesse garantirsi i propri introiti fiscali e nel contempo ritenesse opportuno favorire la redditività delle imprese eliminando la concorrenza, le ragioni fiscali ispiranti tale legislazione consentirebbero di sopprimere la disciplina del trattato in materia di concorrenza. Ciò rappresenterebbe una violazione dell'art. 30 con ripercussioni assai gravi sugli scambi comunitari.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 21 settembre 1977.

In diritto

1 Con sentenza 7 gennaio 1977, pervenuta in cancelleria il 26 gennaio 1977, la Cour de cassation belga ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, quattro questioni concernenti l'interpretazione degli artt. 3 f), 5, 2° comma, 30, 31, 32, 86 e 90 del trattato, nonché della direttiva del Consiglio n. 72/464/CEE relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU n. L 303, pag. 3);

2 la controversia nel cui ambito dette questioni sono state sollevate ha per protagonisti una società anonima belga, la «G.B.-INNO-B.M.», che gestisce nel Belgio diversi grandi magazzini, e l'associazione senza scopo di lucro «Association des détaillants en tabac» (in prosieguo ATAB);

3 risulta dal fascicolo processuale che, su istanza dell'ATAB, il presidente del Tribunal de commerce di Bruxelles aveva, con ordinanza 24 aprile 1972, condannato la società predecessore della G.B.-INNO-B.M. a cessare dal vendere o dal porre in vendita sigarette ad un prezzo inferiore a quello indicato sulla fascetta fiscale in quanto tale pratica costituiva un atto di concorrenza sleale e violava l'art. 58 della legge belga 3 luglio 1969 (Codice dell'imposta sul valore aggiunto) che recita:

«Per quanto riguarda i tabacchi manifatturati importati o di fabbricazione indigena, l'imposta è riscossa ogni volta che su tali prodotti va riscossa, in con-

formità alle relative norme di legge o di regolamento, l'imposta di consumo. L'imposta è calcolata sulla base del prezzo indicato sulla fascetta fiscale, che deve essere il prezzo obbligatorio di vendita al consumatore, o, qualora non sia indicato alcun prezzo, sulla base adottata per la riscossione dell'imposta di consumo»;

4 la G.B.-INNO-B.M. proponeva appello contro l'ordinanza e, dopo che il suo gravame era stato respinto dalla Cour d'appel di Bruxelles, ricorreva in cassazione.

La legislazione nazionale

5 I tabacchi manifatturati sono soggetti nel Belgio ad un sistema di imposte di consumo caratterizzato dalla riscossione di un'imposta «ad valorem», che viene calcolata sul prezzo di vendita al dettaglio, «TVA (imposta sul valore aggiunto) compresa»;

6 l'ammontare cumulativo delle due imposte è versato dal produttore o dall'importatore mediante l'acquisto delle fascette fiscali che saranno apposte sui diversi prodotti manifatturati di tabacco fabbricati o importati e che indicano il prezzo di vendita al minuto.

7 È proibito particare nella vendita al consumo dei tabacchi manifatturati un prezzo superiore al prezzo di vendita al minuto risultante dalla fascetta fiscale;

8 in materia di imposte di consumo un identico divieto è espressamente enunciato al paragrafo 12 del regolamento allegato al decreto ministeriale 22 gennaio 1948 concernente la riscossione delle imposte di consumo sui tabacchi manifatturati;

9 per quanto riguarda la TVA il divieto si desume dal fatto che l'art. 58, n. 1, della citata legge 3 luglio 1969 rinvia ai principi che regolano l'esigibilità e la riscossione delle imposte di consumo.

10 È del pari proibito praticare per i tabacchi manifatturati un prezzo di vendita al consumo inferiore a quello risultante dalla fascetta fiscale;

11 benché, all'epoca dei fatti, questo divieto non si applicasse alle imposte di consumo, esso s'applicava nondimeno alla TVA, in forza dell'art. 58, n. 1, della già citata legge 3 luglio 1969.

12 Con le questioni da essa formulate la Cour de cassation intende sapere se l'art. 58, n. 1, della legge belga 3 luglio 1969 sia compatibile col diritto comunitario nella parte in cui impone, per la vendita al consumatore, un prezzo di vendita fissato dai produttori o dagli importatori.

Osservazioni generali

13 In tutti gli Stati membri la tassazione dei tabacchi manifatturati costituisce una fonte importante di introiti fiscali, cosicché le autorità competenti devono poter disporre di mezzi efficaci per garantire queste entrate;

14 nell'attuale fase di sviluppo del diritto comunitario tocca ad ogni singolo Stato membro scegliere il proprio metodo di controllo fiscale dei tabacchi manifatturati venduti nel suo territorio;

15 per rendere possibili questi controlli — rigorosi e spesso complicati e per di più differenti da uno Stato all'altro — l'importazione e l'esportazione dei tabacchi manifatturati sono attualmente sottoposte ad ostacoli inevitabili ed il commercio interstatale dei suddetti prodotti necessita, in tali condizioni, di rilevanti risorse e di specifiche conoscenze in materia;

16 tenuto conto della notevole componente fiscale contenuta nel prezzo di vendita al consumo, il margine di profitto del grossista e del dettagliante è piuttosto ridotto;

17 in un sistema come quello belga, nel quale l'imponibile dell'imposta di consumo e della TVA è rappresentato dal prezzo di vendita al minuto, il divieto di praticare per i tabacchi manifatturati un prezzo di vendita al consumo superiore al prezzo di vendita al minuto figurante sulla fascetta fiscale costituisce una garanzia sostanziale di carattere fiscale per impedire che fabbricanti ed importatori sottovalutino i loro prodotti al momento di pagare l'imposta;

18 viceversa, il divieto di vendere al consumatore ad un prezzo inferiore a quello risultante dalla fascetta fiscale non si ispira necessariamente a ragioni fiscali, ma persegue piuttosto — come hanno rilevato taluni governi intervenuti nel procedimento — finalità socio-economiche: eliminando ogni possibilità di sconti nella vendita al consumo, esso intende salvaguardare una certa struttura della vendita al dettaglio ed evitare concentrazioni a danno dei piccoli commercianti;

19 è stato inoltre sostenuto che il rispetto d'un prezzo fisso nella vendita al dettaglio sarebbe indispensabile per garantire allo Stato membro di riscuotere effettivamente il gettito delle imposte sui tabacchi manifatturati;

20 tuttavia, poiché in un sistema come quello in esame gli introiti sono già assicurati all'atto dell'acquisto della fascette fiscali, l'argomento di cui sopra appare infondato;

21 occorre infine osservare che, in un sistema del tipo di quello applicato nel Belgio, nulla vieta, in linea di principio, che un dettagliante, acquistando tabacchi manifatturati muniti di adeguate fascette fiscali, possa stabilire egli stesso il proprio prezzo di vendita al consumo;

22 in pratica, però, ciò non è possibile se non con la cooperazione del produttore o dell'importatore, da una parte, e delle autorità tributarie nazionali, dall'altra. Tale cooperazione può risultare difficile da ottenere quando ve ne sia bisogno;

23 la soluzione delle questioni formulate dal giudice nazionale non può trascurare l'insieme delle considerazioni che precedono.

Sulla prima questione

24 Con la prima parte della prima questione la Cour de cassation domanda se gli artt. 3, lett. f), 5, 2° comma, ed 86 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che uno Stato membro non può introdurre o mantenere nella sua legislazione una norma che imponga, per la vendita al consumo tanto dei prodotti importati quanto dei prodotti nazionali, un prezzo di vendita fissato dai fabbricanti o dagli importatori, qualora detta norma

— sia tale da consentire ad una o più imprese di abusare d'una posizione dominante sul mercato comune, in violazione dell'art. 86 del trattato CEE,

— favorisca, da parte di una o più imprese, l'abuso di una posizione dominante che consente ai fabbricanti ed agli importatori di tabacchi di fissare i prezzi di vendita al consumo e di costringere i dettaglianti d'uno Stato membro a rispettarli;

25 nella seconda parte della questione si domanda anzitutto se sia proibito introdurre o mantenere in vigore una disposizione di questo tipo anche qualora essa abbia portata generale, nel senso che concerna tutti indistintamente i fabbricanti e gli importatori, cioè anche quelli che non godono di una posizione dominante o che non ne abusano, ed «a fortiori» qualora il suo scopo, il suo oggetto od il suo effetto in nessun modo costituiscano un abuso di posizione dominante;

26 si chiede poi se le disposizioni del trattato CEE indicate nella prima parte della questione non vadano, in tal caso, interpretate nel senso che non è affatto proibito l'introdurre o il mantenere in vigore una simile regolamentazione nazionale, ma che, semplicemente, tale legislazione non può aver alcun riflesso sulla sfera d'applicazione dell'art. 86 del trattato CEE, cosicché l'abuso di posizione dominante rimanga vietato, anche quando, nel caso di specie, esso risulta favorito della regolamentazione in questione;

27 conviene esaminare congiuntamente le diverse parti della questione.

28 Da un lato, il sistema del mercato unico, voluto dal trattato, esclude qualsiasi disciplina nazionale che pregiudichi in forma diretta o indiretta, attuale o potenziale, il commercio intracomunitario;

29 d'altra parte, lo scopo enunciato all'art. 3 f) viene precisato in numerose disposizioni del trattato relative alle disciplina della concorrenza, e fra l'altro nell'art. 86 che dichiara incompatibile col mercato comune, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante da parte di una o più imprese.

30 In base all'art. 5, 2° comma, del trattato gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi provvedimento che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del trattato stesso;

31 di conseguenza, se è innegabile che l'art. 86 si rivolge alle imprese, è altrettanto vero che il trattato obbliga gli Stati membri ad astenersi dall'emanare o dal mantenere in vigore provvedimenti che possano rendere praticamente inefficace tale norma;

32 è in questa prospettiva che l'art. 90 vieta agli Stati membri di emanare o mantenere in vigore, nei confronti della imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali od esclusivi, provvedimenti contrari, in particolare, agli articoli dall'85 al 94 inclusi;

33 allo stesso modo, gli Stati membri non possono emanare provvedimenti che consentano alle imprese private di sottrarsi ai vincoli imposti dagli artt. 85-94 del trattato;

34 l'art. 86 proibisce comunque lo sfruttamento abusivo d'una posizione dominante da parte d'una o più imprese, anche se l'abuso risulta favorito da una norma di legge nazionale;

35 in ogni caso un provvedimento nazionale che finisca col facilitare uno sfruttamento abusivo di posizione dominante atto a pregiudicare il commercio intracomunitario sarà di regola incompatibile con gli artt. 30 e 34, che vietano le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione nonchè qualsiasi misura di effetto equivalente.

36 Tocca al giudice nazionale accertare la compatibilità col trattato d'un sistema volto a fissare i prezzi di vendita al minuto, tenendo conto dell'insieme delle condizioni d'applicazione delle norme comunitarie sopra menzionate;

37 a questo proposito, la Cour de cassation ha considerato, da una parte, che la posizione dominante potrebbe eventualmente risultare dalla facoltà concessa ai produttori ed agli importatori di tabacchi manifatturati di fissare i prezzi di vendita al consumo e di imporne il rispetto ai dettaglianti di uno Stato membro, e, dall'altra parte, che il provvedimento che potrebbe eventualmente violare il combinato disposto dell'art. 86 e dell'art. 5, 2° comma, è rappresentato da una norma che impone l'osservanza di tali prezzi nella vendita al consumo;

38 per accertare se l'emanazione o il mantenimento in vigore d'una norma di questo tipo sia compatibile con le predette disposizioni comunitarie il giudice nazionale dovrà inoltre stabilire se, considerati i possibili ostacoli frapposti al commercio intracomunitario dei tabacchi manifatturati dalla natura del sistema fiscale in esame, il provvedimento di cui trattasi sia di per sé atto a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri e sussistano quindi i presupposti per l'applicazione dei divieti enunciati nell'art. 86.

Sulla seconda questione

39 Con la seconda questione la Cour de cassation domanda se si abbia a che fare con imprese cui lo Stato riconosce diritti speciali od esclusivi ai sensi dell'art. 90 del trattato CEE quando i fabbricanti e gli importatori di determinati prodotti sono, a differenza dei fabbricanti e degli importatori di altri prodotti, indirettamente autorizzati da una legge dello Stato a fissare essi stessi i prezzi di vendita al consumo e se, in caso di risposta affermativa, il mantenimento in vigore di tali diritti speciali od esclusivi contrasti con l'art. 7 e con gli artt. 85-94 del trattato CEE.

40 Va ricordato che il sistema fiscale di cui trattasi lascia al fabbricante o all'importatore la libertà di fissare per i suoi prodotti un prezzo di vendita al minuto inferiore a quello dei prodotti concorrenti della stessa specie, della stessa qualità e con le stesse caratteristiche;

41 poiché detta facoltà è concessa a tutti coloro, ivi compresi i dettaglianti, che si mettono a produrre o ad importare tabacchi manifatturati e quindi ad una categoria indeterminata di imprese, sembra dubbio che tali imprese possano venir considerate come titolari di diritti «speciali» o, comunque, «esclusivi»;

42 tuttavia, visto che nel risolvere la prima questione è stato osservato come l'art. 90 costituisca in ogni caso semplicemente un'applicazione particolare di determinati principi generali che vincolano gli Stati membri, non appare necessario pronunziarsi sulla seconda questione.

Sulla terza questione

43 Con la terza questione, che è suddivisa in tre parti, si domanda anzitutto se gli artt. 30 31 e 32 del trattato CEE vadano interpretati nel senso che «una misura

d'effetto equivalente» ad una restrizione quantitativa può essere costituita da una regolamentazione d'uno Stato membro mediante la quale, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati, viene imposto un prezzo fisso, indicato sulla fascetta fiscale e stabilito, secondo i casi, dai fabbricanti di tali prodotti con sede nello Stato o da coloro che importano tali prodotti, in particolare da altri Stati membri;

44 si domanda poi se la predetta regolamentazione costituisca una misura d'effetto equivalente solo quando è effettivamente dimostrato che essa può ostacolare, direttamente o indirettamente, in modo attuale o potenziale, il commercio intracomunitario, presupposto la cui esistenza, nel caso di specie, va accertata dal giudice nazionale;

45 si vuole infine sapere se le cose stiano diversamente quando lo Stato membro in questione consente ai fabbricanti ed agli importatori, dopo aver dichiarato l'aumento dei prezzi e dopo aver atteso un certo periodo di tempo, di fissare i prezzi, compresi quelli di vendita al minuto, ma pubblica i prezzi e ne impone il rispetto in base alla suddetta norma.

46 L'art. 30 del trattato vieta, negli scambi fra Stati membri, qualsiasi misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa;

47 per l'applicazione di tale divieto è sufficiente che le misure di cui trattasi siano atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, le importazioni fra Stati membri.

48 Occorre ricordare, come è precisato nella direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50 (GU n. L 13, pag. 29), che sono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione «le misure, diverse da quelle applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, che ostacolano delle importazioni che potrebbero aver luogo ove tali misure non esistessero, ivi comprese quelle che rendono le importazioni più difficili od onerose dello smercio dei prodotti nazionali;

49 tuttavia, le misure d'effetto equivalente indicate nella direttiva non comprendono quei provvedimenti, pregiudizievoli a causa di tale effetto agli scambi intracomunitari, che siano già presi di mira dal trattato sotto la loro propria

denominazione, in particolare come provvedimenti fiscali, oppure siano di per sé consentiti in quanto espressione o mezzo d'espressione delle competenze conservate dagli Stati membri;

50 agli ostacoli risultanti dalla imposte indirette si riferisce l'art. 99 del trattato, che impone alla Commissione di esaminare in qual modo sia possibile armonizzare nell'interesse del mercato comune le relative legislazioni degli Stati membri, in collegamento con l'art. 100, concernente il ravvicinamento delle legislazioni;

51 sulla base dei summenzionati articoli il Consiglio ha emanato la direttiva n. 72/464, oggetto della quarta questione, proprio perché, a suo avviso, l'interesse del mercato comune esigeva l'armonizzazione delle norme relative alle imposte di consumo sui tabacchi manifatturati allo scopo di eliminare gradualmente dai sistemi nazionali i fattori che potessero ostacolare la libera circolazione e falsare le condizioni di concorrenza;

52 un prezzo massimo, da applicare indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, pur non costituendo di per sé una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, può tuttavia divenire tale qualora sia fissato ad un livello in ragione del quale lo smercio dei prodotti importati venga reso impossibile, o più difficile di quello dei prodotti nazionali;

53 viceversa, un sistema di prezzi liberamente scelto dal produttore o, a seconda dei casi, dall'importatore, che sia divenuto, in forza d'una disciplina legislativa nazionale, un sistema di prezzi imposto al consumatore e che non distingua assolutamente fra prodotti nazionali e prodotti importati, provoca normalmente degli effetti soltanto sul piano interno;

54 non si può però escludere che in taluni casi un sistema di questo tipo possa eventualmente influire sugli scambi intracomunitari;

55 com'è già stato osservato, l'importazione e l'esportazione dei tabacchi manifatturati incontrano ostacoli inerenti ai diversi metodi di controllo fiscale praticati dagli Stati membri, specialmente per rendere sicuro il gettito delle imposte gravanti su tali prodotti;

56 di conseguenza, ove si voglia accertare se una normativa statale che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati, un prezzo fisso identico a quello liberamente scelto dal produttore o dall'importatore, costituisca eventualmente una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, tocca al giudice nazionale stabilire, tenuto conto degli ostacoli fiscali riscontrabili nel settore commerciale in esame, se il suddetto sistema di prezzi imposti sia di per sé atto ad ostacolare, direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, le importazioni fra Stati membri.

Sulla quarta questione

57 Con la quarta questione si domanda, in primo luogo, se le disposizioni dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 464, abbiano efficacia diretta nel senso di attribuire fra l'altro ai singoli il diritto di invocarle dinanzi ai giudici nazionali e, in secondo luogo, se sia vietato agli Stati membri emanare o mantenere in vigore una norma di legge che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi nazionali od esteri, un prezzo di vendita, indicato sulla fascetta fiscale, vale a dire una norma che impedisca di superare un prezzo massimo e al tempo stesso proibisca di vendere a minor prezzo;

58 conviene anzitutto affrontare la seconda parte della questione, la cui eventuale soluzione negativa renderebbe superfluo l'esame della prima parte.

59 La direttiva del Consiglio n. 72/464 che, al pari delle precedenti direttive dell'11 aprile 1967 concernenti l'armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari (GU n. L 71, pagg. 1301 e 1303), trova fondamento negli artt. 99 e 100 del Trattato, enuncia alcune norme fondamentali per la prima tappa dell'armonizzazione delle imposte di consumo sui tabacchi manifatturati;

60 Nel suo preambolo viene anzitutto affermato il principio secondo cui la realizzazione d'una unione economica che implichi una sana concorrenza e presenti caratteristiche analoghe a quelle d'un mercato interno presuppone, nel settore dei tabacchi manifatturati, l'applicazione negli Stati membri di imposte di consumo sui prodotti di tale settore che non falsino le condizioni di concorrenza e non ostacolino la libera circolazione nella Comuntà;

61 il suo art. 1 formula il principio dell'armonizzazione graduale delle strutture delle imposte di consumo sui tabacchi manifatturati, mentre l'art. 4 con-

templa un sistema di imposte di consumo che comporti un elemento proporzionale ed un elemento specifico;

62 L'art. 5, n. 1, recita:

«I fabbricanti e gli importatori determinano liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno dei loro prodotti. Tale disposizione non può peraltro pregiudicare l'applicazione delle legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti.»

63 Considerando che le esigenze della concorrenza implicano un regime di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi manifatturati, il Consiglio ha disposto, nel suddetto art. 5, n. 1, che i fabbricanti e gli importatori determinino liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno di loro prodotti;

64 tenendo conto del contesto in cui è inserita, la seconda frase dell'art. 5, n. 1, non può venire interpretata nel senso che essa vieti agli Stati membri di emanare o di mantenere in vigore una norma di legge che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati nazionali o importati, un prezzo di vendita, corrispondente a quello indicato sulla fascetta fiscale, sempre che tale prezzo sia stato liberamente fissato dal produttore o dall'importatore.

65 Vista la soluzione accolta per la seconda parte della quarta questione, appare superfluo esaminarne la prima parte.

Sulle spese

66 Le spese sostenute dai governi del Regno del Belgio, del Granducato del Lussemburgo, del Regno dei Paesi Bassi e della Repubblica italiana, dal Consiglio delle Comunità europee e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

67 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla Cour de cassation belga con sentenza 7 gennaio 1977, dichiara:

1° L'art. 86 del trattato CEE vieta lo sfruttamento abusivo d'una posizione dominante da parte d'una o più imprese, anche se l'abuso è favorito da una norma di legge nazionale.

2° Per accertare se l'emanazione o il mantenimento in vigore d'una norma nazionale che imponga, in occasione della vendita al consumo dei tabacchi manifatturati, il rispetto dei prezzi fissati dal produttore o dall'importatore sia compatibile col combinato disposto dell'art. 86 e degli artt. 3 f) e 5, 2° comma, del trattato, occorre stabilire, tenuto conto degli ostacoli agli scambi eventualmente risultanti dalla natura del sistema fiscale cui tali prodotti sono sottoposti, se fuori dell'ipotesi d'uno sfruttamento abusivo di posizione dominante che esso può casomai agevolare, detto regime sia ancora atto a pregiudicare il commercio fra Stati membri.

3° Una normativa d'uno Stato membro che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati sia importati sia nazionali, un prezzo fisso corrispondente a quello liberamente scelto dal produttore o dall'importatore costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione solo se, tenuto conto degli ostacoli inerenti ai diversi metodi di controllo fiscale praticati dagli Stati membri, in ispecie per consolidare il gettito delle imposte che gravano su tali prodotti, risulta atta ad ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, le importazioni fra Stati membri.

4° L'art. 5 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 72/464/CEE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati, non intende vietare agli Stati membri di emanare o di mantenere in vigore una norma di legge che imponga, per la vendita al consumo di tabacchi manifatturati importati o

nazionali, un prezzo di vendita, corrispondente a quello indicato sulla fascetta fiscale, purché tale prezzo sia stato liberamente fissato dal produttore o dall'importatore.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 novembre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 21 SETTEMBRE 1977 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'odierno procedimento, che trae origine da una domanda di pronunzia pregiudiziale della Cour de cassation belga, riguarda l'interpretazione degli artt. 3 f), 5, 2° comma, 86, 90, 30, 31 e 32 del trattato CEE nonché di talune norme della direttiva del Consiglio n. 72/464, entrata in vigore il 1° luglio 1973, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari gravanti sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU 1972, n. L 303, pag. 3).

In particolare, per una migliore comprensione del procedimento, premetto quanto segue.

Sui tabacchi manifatturati gravano nel Belgio l'imposta di consumo e l'imposta sul valore aggiunto. Debitori d'imposta sono, per quanto riguarda i prodotti nazionali, i fabbricanti e, per quanto concerne i prodotti esteri, gli importatori. L'imposta viene pagata mediante l'acquisto di fascette fiscali che si possono ottenere presso le autorità tributarie. Tali fascette possono essere apposte tanto dal produttore quanto dall'importatore. Poiché tuttavia la fascetta va collocata sotto il rivestimento in cellofan, ove venga usato tale rivestimento (il che sembra costituire la regola per i pacchetti di sigarette), l'apposizione della fascetta viene in pratica sempre effettuata dal produttore, che, nel caso di articoli importati, sarà il produttore straniero. Come base di calcolo per l'imposta viene adottato il prezzo al minuto indicato sulla fascetta. Detto prezzo viene, in linea di principio, fissato liberamente dai produttori e dagli importatori. Occorre comunque rilevare che gli aumenti di prezzo, esistendo nel Belgio un controllo statale dei prezzi massimi, sono subordinati ad un'autorizza-

1 — Traduzione dal tedesco.