formato al parere motivato entro il termine stabilito dalla Commissione. Qualora, nel rispondere, lo Stato destinatario del parere motivato si sia impegnato ad eliminare l'inadempimento, spetta alla Commissione provare che, malgrado gli impegni assunti, l'inadempimento è continuato dopo la scadenza di detto termine. In mancanza di questa prova, il ricorso è infondato.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 298/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

1. *Lo sfondo giuridico*

1.1. *La normativa comunitaria*

La direttiva n. 464 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU L 303, pag. 1), in prosieguo la « direttiva », al primo considerando dichiara che l'obiettivo del trattato è quello di creare un'unione economica che implichi una sana concorrenza e che abbia caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno, e che, per quanto riguarda il settore dei tabacchi manifatturati, la realizzazione di tale obiettivo presuppone che l'applicazione nell'ambito degli Stati membri delle imposte gravanti sul consumo dei prodotti di questo settore non falsi le condizioni di concorrenza e non ostacoli la loro libera circolazione nella Comunità.

Emanando le disposizioni della direttiva il Consiglio ha stabilito i principi generali dell'armonizzazione, in varie fasi, delle strutture dell'accisa alla quale gli Stati membri assoggettano i tabacchi manifatturati, nonché i criteri particolari da applicarsi durante la prima fase di questa armonizzazione. L'art. 4, n. 1, della direttiva prevede in particolare che « le sigarette nazionali e le sigarette importate sono soggette, in ciascuno degli Stati membri, ad un'imposta di consumo proporzionale calcolata sul prezzo massimo di vendita al minuto, compresi i dazi doganali, nonché ad un'imposta di consumo specifica calcolata per unità di prodotto ». In virtù del n. 2 dello stesso articolo, l'aliquota dell'accisa proporzionale e l'importo dell'accisa specifica devono essere gli stessi per tutte le sigarette.

L'art. 5 della direttiva è redatto come segue:

« 1) 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

* Lingua processuale: il francese.

legislazioni nazionali relative al controllo del livello dei prezzi o al rispetto dei prezzi imposti.

2) Tuttavia, per agevolare la riscossione dell'imposta di consumo, gli Stati membri possono stabilire un listino dei prezzi di vendita al minuto, per gruppo di tabacchi manifatturati, purché ciascun listino sia sufficientemente ampio e diversificato per corrispondere effettivamente alla varietà dei prodotti comunitari. Ciascun listino è valido per tutti i prodotti appartenenti al gruppo di tabacchi manifatturati al quale si riferisce, senza distinzioni basate sulla qualità, sulla presentazione, sull'origine dei prodotti o delle materie impiegate, sulle caratteristiche delle imprese o su qualsiasi altro criterio ».

1.2. *Lo sfondo nazionale*

Per la riscossione dei diritti d'accisa e dell'IVA, il Regno del Belgio si avvale, come taluni altri Stati membri, del sistema di fascette fiscali. Il fabbricante o l'importatore corrisponde le due imposte mediante l'acquisto, presso l'autorità fiscale, di fascette che devono essere apposte sui prodotti di tabacco manifatturato. Le fascette indicano il prezzo di vendita al minuto; esse sono diverse, a seconda che debbano apporsi su sigari, cigarillos, sigarette o tabacco da fumo. Onde facilitare la riscossione delle imposte in questione, per ciascuna categoria di prodotti è stato predisposto un listino di vendita dei prezzi al minuto e quindi un tariffario di fascette fiscali. Ciascun listino è valido per tutti i prodotti che rientrano nel gruppo di tabacchi manifatturati di quella categoria, senza distinzione fondata sulla qualità, sulla presentazione e sull'origine dei prodotti o su qualsiasi altro criterio. I prodotti in questione non possono essere venduti al dettaglio sprovvisti di fascetta.

La riscossione del diritto d'accisa è disciplinata da un regolamento allegato al decreto ministeriale del 22 gennaio 1948, che disciplina la riscossione dei diritti d'accisa sui tabacchi manifatturati (*Moniteur belge* del 18 febbraio 1948). A questo regolamento è allegata la tabella delle fascette fiscali per tabacchi che rappresenta di fatto il listino di prezzi di vendita al dettaglio. L'art. 7 di detto regolamento recita:

« Il diritto d'accisa si calcola secondo il prezzo di vendita al dettaglio, che comprende il valore d'acquisto dei prodotti e dei loro imballaggi — interni ed esterni —, valore aumentato non solo dei diritti (dazi doganali, diritti d'accisa, tassa di trasmissione, ecc.) ma anche delle spese, commissioni, ecc. gravanti normalmente sulla merce nel commercio al minuto ».

L'art. 12 del regolamento stabilisce che:

« Per i tabacchi forniti ai dettaglianti che li espongono in un luogo aperto al pubblico, gli interessati stabiliscono autonomamente, mediante fissazione del prezzo al dettaglio, la categoria nella quale i loro prodotti devono essere classificati.

Nulla impedisce quindi che gli interessati facciano apporre la fascetta fiscale corrispondente ad un prezzo di vendita superiore al valore reale del prodotto. Allorché la fascetta fiscale è stata applicata — eccezion fatta per la fascetta " Prezzo illimitato " — i prodotti devono obbligatoriamente essere venduti al consumatore al prezzo indicato sulla stessa ».

L'art. 15 di detto regolamento precisa infine che:

« Le fascette vengono fornite dallo Stato belga o lussemburghese a seconda dei casi ai fabbricanti ed importatori contro pagamento dei diritti che esse rappresentano ».

Il prezzo di vendita al dettaglio che i fabbricanti e, per i prodotti importati, gli importatori appongono su ciascuno dei loro prodotti mediante le fascette fiscali rappresenta il prezzo massimo. Il divieto di praticare un prezzo superiore a quello indicato sulla fascetta fiscale ha lo scopo di impedire che un basso prezzo al minuto possa essere apposto su prodotti che rientrano di fatto nelle categorie più costose, onde evitare l'evasione dell'onere fiscale.

L'IVA applicabile ai tabacchi manifatturati è disciplinata dall'art. 58 della legge 3 luglio 1969 in materia di IVA. Il primo comma di questo articolo è redatto come segue:

« Per i tabacchi fabbricati importati o prodotti nel paese, si riscuote la tassa ogniqualvolta, in forza di disposizioni di legge o di regolamenti relativi al regime fiscale sui tabacchi, va corrisposto il diritto d'accisa. La tassa si calcola in base al prezzo indicato sulla fascetta fiscale che deve essere il prezzo imposto di vendita al pubblico o, se non è indicato alcun prezzo, secondo la base adottata per la riscossione del diritto d'accisa ».

2. *Gli antefatti*

La controversia è scaturita dalla constatazione fatta dalla Commissione che l'amministrazione fiscale belga interpretava la normativa nazionale nel senso che le conferiva il diritto di fissare di sua iniziativa il prezzo unico di vendita al dettaglio a seconda dei prodotti della stessa categoria e della stessa marca. Questo prezzo unico, in base al quale si calcolano l'IVA e i diritti d'accisa, è il prezzo più alto tra quelli proposti dal fabbricante o dagli importatori del prodotto in questione. Ne scaturisce in particolare che un importatore che intende praticare un prezzo di vendita al minuto inferiore a quello dei propri concorrenti dovrebbe ciononostante versare l'accisa e l'IVA in base al prezzo unico più alto.

Con lettere del 24 ottobre 1978 e 27 febbraio 1979, la Commissione ha comunicato al governo belga che, a suo parere, la fissazione di siffatto prezzo unico non era affatto necessaria per garantire la riscossione delle imposte e che questa pratica era incompatibile con il n. 1 dell'art. 5 della direttiva che stabilisce che il prezzo massimo di vendita al minuto deve essere liberamente determinato dai fabbricanti e dagli importatori per ciascun prodotto.

In risposta a questa lettera, il governo belga dichiarava di interpretare detta disposizione della direttiva in modo diverso: da un lato, essa avrebbe conferito agli Stati membri il diritto di fissare prezzi imposti per i tabacchi manifatturati e, dall'altro, gli importatori non avrebbero potuto proporre prezzi di vendita al minuto senza il consenso del produttore straniero; infatti il termine « fabbricante » di cui al n. 1 dell'art. 5 della direttiva si riferirebbe non solo ai « fabbricanti nazionali » ma anche ai « fabbricanti esteri ».

Dopo aver contestato questo punto di vista con lettera del 19 febbraio 1980, la Com-

missione inviava una lettera al governo belga in data 18 aprile 1984 invitandolo, conformemente all'art. 169 del trattato, a presentare le sue osservazioni entro un mese. A questa lettera di messa in mora non è mai stata data risposta, perciò la Commissione il 5 dicembre 1984 adottava il parere motivato di cui all'art. 169 del trattato, invitando il governo belga a conformarvisi entro il termine di un mese. In questo parere motivato la Commissione ha osservato in primo luogo che fabbricanti e importatori dovrebbero avere il diritto di fissare di loro iniziativa i prezzi di vendita al minuto; questo diritto dovrebbe potersi esercitare liberamente non solo al momento della prima immissione sul mercato dei tabacchi manifatturati, ma anche allorché i fabbricanti o gli importatori ritengono di dover modificare i prezzi dei prodotti in questione. In secondo luogo la Commissione ha spiegato che il termine « fabbricante » di cui alla direttiva può riferirsi soltanto ai « fabbricanti nazionali » che sono, con gli importatori nazionali, gli unici responsabili del versamento delle imposte nei confronti dell'amministrazione fiscale nazionale. Per questi motivi il regime di prezzi imposti, come è stato praticato dall'amministrazione belga secondo la normativa sul diritto d'accisa e secondo l'art. 58 della legge relativa all'IVA, è incompatibile con l'art. 5, n. 1 della direttiva. Inoltre detto art. 58 della legge sull'IVA è del pari incompatibile con l'art. 30 del trattato. A questo proposito la Commissione si è richiamata in particolare al fatto che gli importatori paralleli non potevano aumentare la loro penetrazione sul mercato belga praticando un prezzo inferiore a quello imposto dal fabbricante e sancito dallo Stato.

Con lettera 13 dicembre 1984, il governo belga reagiva al parere motivato. Riconosceva che il regime fiscale belga va oltre la direttiva, nel senso che il prezzo fissato dal fabbricante o dall'importatore è reso vincolante, nel contempo, come massimo e come minimo. Tuttavia il regime fiscale belga lascia al fabbricante o all'importatore la libertà di stabilire un prezzo di vendita al minuto inferiore a quello dei prodotti concorrenti dello stesso tipo, della stessa qualità e con le stesse caratteristiche. L'addebito mosso dalla Commissione può quindi riguardare solo gli operatori economici che agiscono a valle del fabbricante o dell'importatore, vale a dire i grossisti e i dettaglianti. Orbene, la direttiva non attribuisce a costoro nessun diritto quanto alla fissazione del prezzo.

Inoltre il governo belga ha comunicato di accettare il modo di vedere della Commissione secondo il quale il termine « fabbricante » di cui alla direttiva si riferisce ai fabbricanti nazionali. L'orientamento opposto che essa aveva espresso a suo tempo era stato ispirato dall'improbabilità, sotto il profilo commerciale, che un prodotto straniero già venduto in Belgio da un importatore « A » fosse poi distribuito da un importatore « B » che ottenesse dal fabbricante, per lo stesso prodotto, condizioni di prezzo più favorevoli. Il governo si è tuttavia dichiarato disposto a consentire che l'importatore parallelo stabilisca per il suo prodotto un prezzo di vendita al dettaglio inferiore a quello del suo concorrente e ad accettare così l'esistenza sul mercato belga di prezzi massimi diversi per prodotti identici, importati da importatori diversi. D'altro canto, onde garantire ai fabbricanti e agli importatori una maggiore libertà in materia di fissazione dei prezzi, esso ha dichiarato di non opporsi ad accogliere le richieste miranti ad allargare (in particolare verso il basso) la gamma delle fascette fiscali.

Ritenendo che la risposta del governo belga al parere motivato non fosse convincente, la Commissione ha promosso il presente ricorso.

3. *Il procedimento*

L'atto introduttivo della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 28 novembre 1986.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

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

Con lettera 23 ottobre 1987 la Corte ha tuttavia invitato la Commissione a rispondere per iscritto, onde precisare l'oggetto del proprio ricorso, a talune domande; questa richiesta è stata esaudita nei termini prescritti.

II — Conclusioni delle parti

La Commissione, *ricorrente*, conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che, fissando i prezzi di vendita al minuto per talune categorie di tabacchi manifatturati ad un livello diverso da quello stabilito liberamente dai fabbricanti ed importatori, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del trattato che istituisce la Comunità economica europea ed in particolare dell'art. 30 nonché delle disposizioni dell'art. 5, n. 1, della direttiva 464/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1972, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati;

2) porre le spese a carico della convenuta.

Il governo del regno del Belgio, *convenuto*, conclude che la Corte voglia dichiarare il ricorso della Commissione irricevibile o quanto meno non fondato.

III — Gli addebiti mossi dalla Commissione

Rispondendo alle questioni rivoltele dalla Corte, la Commissione ha precisato di considerare inosservanza del diritto comunitario:

1) Il fatto che le autorità belghe non consentano ai fabbricanti ed importatori di tabacchi manifatturati di fissare liberamente il prezzo massimo di vendita al dettaglio di ciascuno dei loro prodotti.

Questo addebito si fonda su:

a) il rifiuto opposto dalle autorità belghe alle richieste degli importatori paralleli, che chiedevano fascette fiscali corrispondenti a prezzi di vendita al dettaglio inferiori a quello fissato dall'importatore esclusivo del prodotto in questione;

b) il rifiuto delle autorità belghe di rilasciare fascette fiscali corrispondenti a

prezzi di vendita al dettaglio superiori a quello fissato al momento della prima immissione sul mercato allorché un importatore o il fabbricante intende aumentare il prezzo dei prodotti;

c) il rifiuto delle autorità belghe di rilasciare fascette fiscali corrispondenti a prezzi di vendita al dettaglio inferiori a quelli contemplati dalla « Tabella delle fascette fiscali per tabacchi ».

2) Il fatto che la normativa nazionale che fissa il sistema di prezzi di vendita al minuto dei tabacchi manifatturati non informi i soggetti di diritto interessati che la direttiva 72/464 del Consiglio e in particolare l'art. 5, n. 1, garantisce ai fabbricanti nazionali e agli importatori il diritto di fissare i prezzi massimi di vendita al minuto di ciascuno dei loro prodotti di tabacco manifatturato. A questo proposito la normativa in questione dovrebbe essere modificata.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. *La fissazione dei prezzi di vendita al minuto*

Per quanto riguarda il rifiuto di rilasciare agli importatori paralleli fascette fiscali corrispondenti a prezzi di vendita al minuto inferiori a quelli fissati dall'importatore esclusivo del prodotto in questione, la *Commissione* osserva che questa pratica impedisce all'importatore parallelo di chiedere ed ottenere un prezzo inferiore a quello prescritto dal fabbricante e sancito dallo Stato e di aumentare quindi le sue possibilità d'importazione e di penetrazione sul mercato belga. Secondo la Commissione, il regime fiscale in questione è quindi incompatibile con l'art. 30 del trattato. A questo proposito si richiama in particolare alle sentenze della Corte 24 gennaio 1978 (Van Tiggele, causa 82/77, Racc. pag. 25), 16 novembre 1977 (Inno/Atab, causa 13/77, Racc. pag. 2115) e 5 aprile 1984 (Van de Haar e Kaveka de Meern, cause riunite 177 e 178/82, Racc. pag. 1797).

Quanto al rifiuto di rilasciare fascette fiscali corrispondenti a prezzi superiori a quelli stabiliti al momento della prima immissione sul mercato, o corrispondenti a prezzi inferiori a quelli indicati nella « Tabella delle fascette fiscali per tabacchi », la Commissione osserva che queste pratiche sono incompatibili con l'art. 5, n. 1, della direttiva che lascia ai fabbricanti e agli importatori la facoltà di fissare di propria iniziativa i prezzi di vendita al minuto dei tabacchi manifatturati. Il rifiuto di autorizzare un prezzo inferiore a quelli indicati nella tabella delle fascette fiscali impedisce in particolare ai fabbricanti ed importatori, e più in particolare a coloro che vorrebbero lanciare un prodotto nuovo a un prezzo più basso di quello dei prodotti già in commercio sul mercato belga, di ripercuotere sul consumatore il vantaggio di un prezzo più concorrenziale. A questo proposito la Commissione si richiama tra l'altro al recente reclamo di un importatore che voleva distribuire sigarette provenienti dai Paesi Bassi.

Il *governo belga* osserva in primo luogo che le doglianze della Commissione, ricordate in precedenza al punto 1, lett. a) e b), si sono svuotate di contenuto. Esso ha espressamente comunicato, nella risposta al parere motivato, che l'amministrazione belga è disposta a consentire agli importatori di fissare prezzi di vendita al dettaglio inferiori a quelli stabiliti dai loro concorrenti; l'esistenza sul mercato belga di prezzi di vendita al dettaglio diversi per prodotti identici è

quindi del tutto accettata. Quanto alla modifica dei prezzi dopo la prima immissione sul mercato, il governo ha anche fatto sapere alla Commissione che tanto l'importatore quanto il fabbricante possono modificare, tanto verso l'alto quanto verso il basso, un prezzo fissato al momento della prima immissione sul mercato.

Il governo belga osserva poi che l'addebito della Commissione ricordato in precedenza al punto 1, lett. c), relativo al rilascio di fascette fiscali corrispondenti a prezzi inferiori a quelli contemplati nella « Tabella delle fascette fiscali » esula dai limiti tanto dell'atto introduttivo quanto della fase precontenziosa. Pur sostenendo che la gamma dei prezzi proposti alla scelta del fabbricante o dell'importatore è determinata dal listino delle fascette fiscali, il governo belga ritiene che se la Commissione intendesse contestare detto listino dovrebbe farlo in un nuovo procedimento.

Tuttavia il governo osserva che il listino belga delle fascette fiscali è abbastanza ampio e diversificato per consentire una sana concorrenza tra fabbricanti ed importatori e che corrisponde in tutti i suoi punti alle disposizioni dell'art. 5, n. 2, della direttiva. Questo listino, come qualsiasi altro listino, implica necessariamente una categoria di prezzo inferiore che, in un sistema quasi esclusivamente ad valorem come quello praticato in Belgio, mira a garantire la conservazione di un determinato livello di introiti fiscali. Questa finalità economica potrebbe anche essere perseguita mediante un aumento idoneo dell'onere fiscale, piuttosto che con la conservazione di un prezzo minimo di vendita al dettaglio. A giudizio del governo belga, un siffatto provvedimento sarebbe comunque soggetto a limiti, in quanto avrebbe la conseguenza di accentuare le differenze di prezzo e di sfociare quindi in una situazione nella quale i prodotti di qualità superiore, a partire da un certo livello di prezzo, verrebbero svantaggiati rispetto ai prodotti di qualità mediocre. Infine il governo belga osserva che il recente reclamo di un importatore al quale si è riferito la Commissione costituiva un'eccezione; l'importatore in questione ha chiesto fascette fiscali corrispondenti ad un prezzo molto inferiore alla categoria di prezzo meno alta del listino.

2. *Adeguamento della legislazione nazionale*

Per quanto riguarda l'addebito relativo all'adeguamento della disciplina in questione, la *Commissione* ha precisato che ritiene che il Belgio debba procedere alla pubblicazione di un testo illustrativo disponibile per il pubblico e per la Commissione che consenta di conoscere la portata dei diritti degli amministrati in funzione del trattato e della direttiva. Questa misura è indispensabile onde informare gli interessati della portata esatta delle norme nel settore della fissazione dei prezzi di vendita al minuto dei tabacchi manifatturati nonché per controllarne l'osservanza da parte dell'amministrazione nazionale. A giudizio della Commissione, le norme attuali lasciano i soggetti di diritto interessati in uno stato d'incertezza circa le possibilità di cui dispongono di avvalersi del diritto comunitario. Orbene, emerge da una giurisprudenza costante della Corte che il tener in vita questa ambiguità nelle norme costituisce inadempimento degli obblighi del trattato. A questo proposito la Commissione si riferisce in particolare alle sentenze della Corte 15 ottobre 1986 (Commissione/Italia, causa 168/85, Racc. 1986, pag. 2945) e 15 dicembre 1982 (Commissione/Paesi Bassi, causa 160/82, Racc. pag. 4637).

Il *governo belga* ha obiettato in primo luogo che l'inosservanza di un obbligo d'informazione vertente sul tenore della disciplina belga rappresenta un addebito nuovo che non è stato mosso durante la fase amministrativa e che non è stato esplicitamente formulato nell'atto introduttivo. Di conseguenza questo addebito è irricevibile. In secondo luogo, il governo osserva che la Commissione non ha fornito alcun particolare circa il contenuto dell'informazione di cui si chiede la diffusione e che non ha indicato nemmeno per qual motivo la disciplina attuale indurrebbe gli operatori economici in errore.

T. Koopmans
giudice relatore