mende alle imprese che vi abbiano partecipato, qualora l'accordo stesso fosse stato notificato.

3. Benché, a norma dell'art. 190 del trattato, la Commissione debba motivare le proprie decisioni indicando i dati di fatto e di diritto da cui dipende il fondamento giuridico del provvedimento e le considerazioni che l'hanno indotta ad adottarlo, non è necessario, nel caso di una decisione per l'applicazione delle norme sulla concorrenza, ch'essa discuta tutti i punti di fatto e di diritto sollevati da ciascun interessato durante il procedimento amministrativo.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT del 29 gennaio 1985 *

Signor presidente,
signori Giudici,

I — Introduzione

Le ricorrenti nelle presenti cause riunite vi chiedono essenzialmente:

— *in via principale,* di annullare, in tutto o in parte, la decisione della Commissione 15 luglio 1982 (pratiche n. IV/29.525 e n. IV/30.000-SSI);

— *in subordine,* di annullare, del tutto o parzialmente, l'art. 5 della decisione summenzionata, nella parte in cui infligge ammende a determinate ricorrenti o quanto meno di ridurre le ammende all'importo che la Corte riterrà opportuno.

II — Compendio dei fatti e delle disposizioni pertinenti particolari del diritto comunitario e delle autorità olandesi (diverse da quelle del diritto comunitario sulla concorrenza)

Il seguente compendio dei principali fatti e delle norme speciali invocate dalle ricorrenti è tratto dalla relazione di udienza, salvo alcune aggiunte e la numerazione diversa.

1. *La « Stichting Sigarettenindustrie »*

1.1. La « Stichting Sigarettenindustrie » (in prosieguo: « SSI ») è un'associazione di diritto olandese, costituita nel 1955, il cui scopo è la difesa degli interessi comuni degli associati, che sono produttori ed importatori di sigarette nei Paesi Bassi. Secondo informazioni fornite dalla SSI, nei Paesi Bassi solo un produttore e quattro importatori di sigarette non vi aderiscono.

1.2. Il 20 dicembre 1976 gli aderenti alla SSI stipularono un accordo di massima, notificato alla Commissione il 20 settembre 1977 a norma dell'art. 4 del regolamento

* Traduzione dall'olandese.

n. 17/62. In sostanza questo accordo stabilisce che gli aderenti designano la SSI come unico loro rappresentante nei confronti delle autorità per i negoziati vertenti in particolare sui prezzi al consumo e sui margini di utile dei grossisti e dei dettaglianti.

1.3. Sul mercato delle sigarette dei Paesi Bassi vi sono due altre associazioni di grossisti, nonché un'associazione di dettaglianti specializzati, la « Nederlandse Sigarenwinkeliers Organisatie » (in prosieguo: « NSO »).

2. *Norme speciali invocate dalle ricorrenti*

2.1. Onde giustificare gli accordi vietati dalla decisione impugnata, le ricorrenti invocano in primo luogo la direttiva 72/464 del Consiglio, del 19 dicembre 1972, relativa alle imposte diverse dall'imposta sull'entrata che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU 1972, L 303, pag. 1), come modificata dalla direttiva 77/805 del Consiglio, del 19 dicembre 1977 (GU 1977, L 338, pag. 22). Questa direttiva, che si ripropone l'armonizzazione delle norme sulle imposte di consumo per i tabacchi manifatturati, consente la riscossione di un tributo proporzionale (o ad valorem) espresso in percentuale del prezzo massimo di vendita al minuto e di un tributo specifico, riferito alle unità di prodotto. Scopo di detta direttiva è quello di stabilire, in tutti gli Stati membri, lo stesso rapporto tra le imposte proporzionali e quelle specifiche.

2.2. La disciplina olandese delle imposte indirette, vale a dire la « Wet op de accijns van tabaksfabrikaten » (legge sull'imposta di consumo per i tabacchi manifatturati, in prosieguo: « legge sui tabacchi ») è conforme alle norme comunitarie. L'onere fiscale sulle sigarette è costituito principalmente da un'imposta *ad valorem*, che viene riscossa mediante apposizione di fascette fiscali, che indicano il prezzo di vendita al minuto (in prosieguo: « prezzo finale ») sul quale è commisurato il tributo. Il produttore acquista le fascette dall'amministrazione fiscale, versa l'imposta ed appone le fascette sui pacchetti di sigarette. A norma dell'art. 30 della legge sui tributi è vietato vendere tabacchi manifatturati muniti di fascetta a un prezzo superiore o inferiore a quello indicato sulla fascetta. Inoltre, la legge stabilisce che lo stesso tabacco manifatturato può essere venduto solo ad un determinato prezzo al minuto, salvo che sia fatta una chiara differenza mediante la marca o il marchio indicato sulla confezione (art. 28).

2.3. Infine, per valutare le presenti cause, è importante sapere che, nell'ambito della lotta contro l'inflazione, le autorità olandesi hanno istituito, in forza della legge sui prezzi (Prijzenwet) una disciplina dei prezzi nota con il nome di « Prijzenbeschikking goederen en diensten » (decreto ministeriale sui prezzi dei beni e dei servizi, in prosieguo: « PGD »). Questo decreto del 1973 è adottato ogni anno e determina i criteri di calcolo per l'aumento o la diminuzione dei prezzi, in seguito all'aumento o alle diminuzioni dei costi. L'art. 2 del PGD vieta ai *produttori* di vendere le loro merci a un prezzo *superiore* a quello praticato ad una data determinata (data di riferimento), aumentato o diminuito dell'importo dell'aumento, o della diminuzione, dei costi di produzione a partire da detta data. L'art. 3 vieta ai distributori di vendere la merce ad un prezzo superiore a quello d'acquisto, più il margine di utile massimo. Le trasgressioni del PDG sono punite penalmente a norma

della legge 22 giugno 1950 sui reati economici (Wet economische delicten).

2.4. Tornerò a soffermarmi su tutte le disposizioni sopra menzionate nel prosieguo di queste conclusioni. Inoltre esse sono descritte in modo più esauriente nei numeri da 21 a 32 della decisione impugnata.

3. *Gli accordi e le pratiche di cui è causa*

3.1. Oltre al sopra menzionato accordo di massima SSI, gli aderenti alla SSI stipulavano vari accordi e partecipavano a determinate pratiche riguardanti i margini di utile ed i prezzi.

3.2. Il 4 dicembre 1974 gli aderenti alla SSI e la manifattura Gruno stipulavano un accordo che determinava gli sconti per i dettaglianti specializzati (in prosieguo: « disciplina sugli sconti per gli specializzati »). In seguito, l'Imperial Tobacco aderiva a questo accordo, senza però firmarlo. L'accordo contempla la concessione, agli *specializzati*, di uno sconto annuo fisso per ogni migliaio di sigarette acquistate presso i contraenti. Questo sconto veniva aumentato regolarmente ed era nel 1978 di 75 centesimi per mille sigarette. Al finanziamento dello sconto provvedono i produttori e gli importatori in proporzione alle loro vendite. L'accordo definisce gli specializzati secondo vari criteri, come ad esempio la percentuale delle sigarette sulle vendite complessive oppure un minimo di vendite. Questo accordo era notificato alla Commissione il 20 settembre 1977.

3.3. Vari accordi venivano stipulati dalla SSI coi grossisti e coi dettaglianti, onde stabilire i rispettivi margini di utile massimi. Poiché per motivi fiscali inerenti alle norme olandesi sulle imposte indirette è possibile conoscere il prezzo di vendita al minuto di un pacchetto di sigarette già al momento della produzione, è stato possibile concludere accordi onde determinare quale percentuale di detto prezzo sarebbe andata ai vari distributori. L'accordo che determina i margini dei grossisti era notificato alla Commissione il 27 dicembre 1979.

3.4. Oltre alle intese di cui sopra, gli aderenti alla SSI stipulavano il 23 aprile 1975 un accordo sulle norme di comportamento per la vendita di sigarette (in prosieguo: « accordo norme di comportamento per le sigarette »). Questo accordo contempla in particolare il divieto di concedere sconti diversi da quelli convenuti dagli aderenti alla SSI.

3.5. Secondo la Commissione, vi sarebbero pure diverse pratiche concertate miranti a fissare il margine di utile massimo dei dettaglianti. Dette pratiche sarebbero state poste in essere dagli aderenti alla SSI e da altri produttori non aderenti per quel che riguarda le vendite dirette di sigarette dai produttori ai dettaglianti nonché dagli aderenti alla SSI ai grossisti.

3.6. Gli aderenti alla SSI hanno stipulato tre accordi, il 1° agosto 1974, il 7 novembre 1975 e il 1° febbraio 1978, che hanno portato all'aumento del prezzo finale. Detti accordi erano stipulati previa autorizzazione ministeriale ad aumentare i prezzi, concessa a norma del PGD. Essi contengono inoltre, fra l'altro, limitazioni quantitative e qualitative delle vendite, nonché clausole che limi-

tano la concorrenza in modo collettivo e parzialmente discriminatorio tra commercianti, che riguardano i margini e gli sconti extra.

3.7. Infine, un accordo del 1971 fissava le condizioni per essere ammessi come grossisti. Si accompagnava ad un accordo tipo circa lo sconto e altre condizioni di vendita, che disciplinava i rapporti tra produttori e grossisti. Il primo accordo è venuto a scadenza nel 1978.

3.8. Tutti gli accordi e le pratiche concertate di cui sopra sono descritti accuratamente nei punti da 33 a 87 della decisione impugnata.

4. *La decisione della Commissione*

4.1. La Commissione veniva informata del comportamento dei produttori e degli importatori di sigarette dei Paesi Bassi in particolare in seguito alla notifica dell'accordo di massima, della disciplina sugli sconti per specializzati e dell'accordo sui margini dei grossisti.

Con decisioni del 21 giugno 1979 e del 12 dicembre 1980, la Commissione ha promosso il procedimento a norma dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 17/62.

Dopo aver sentito l'associazione delle imprese e le imprese interessate, a norma dell'art. 19 del regolamento n. 17/62, in relazione al regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, ed aver ottenuto il parere del comitato consultivo per le intese e le posizioni dominanti, emesso il 10 maggio 1982, a norma dell'art. 10 del regolamento n. 17/62, il 15 luglio 1982 la Commissione adottava la decisione 82/506/CEE che costituisce oggetto del presente procedimento.

4.2. La Commissione ha ritenuto che i vari accordi e pratiche di cui è venuta a conoscenza costituiscono trasgressione dell'art. 85, n. 1, del trattato CEE. Taluni di detti accordi e pratiche avrebbero reso del tutto impossibile la concorrenza mediante i margini di utile, in special modo la disciplina sugli sconti per specializzati, gli accordi sui margini dei grossisti e dei dettaglianti ed infine l'accordo sulle norme di comportamento per le sigarette.

Secondo la Commissione, essi sono in primo luogo incompatibili con l'art. 85, n. 1, in quanto impediscono agli operatori (produttori, importatori, grossisti e dettaglianti) di fissare o di convenire i loro margini in piena libertà e indipendenza e rendono vano qualsiasi tentativo di ottenere sconti extra. Inoltre, i produttori estranei all'accordo sarebbero obbligati ad adottare gli stessi provvedimenti per evitare di essere esclusi dal mercato. A parte ciò, gli aderenti alla SSI avrebbero pure stipulato veri e propri accordi sui prezzi, che sono sempre stati condannati.

Gli accordi o pratiche in questione non potevano fruire, secondo la Commissione, dell'esenzione di cui all'art. 85, n. 3, o in quanto una delle quattro condizioni poste da detto articolo non era soddisfatta oppure in quanto gli accordi non erano stati notificati alla Commissione a norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 17/62.

4.3. Di conseguenza la Commissione ha ingiunto ai destinatari della decisione, cioè Stichting Sigarettenindustrie, British-American Tobacco Co. (Nederland) BV, Sigarettenfabriek Ed. Laurens BV, Theodorus Niemeyer BV, Philip Morris Holland BV, R. J. Reynolds Tobacco BV, Turmac Tobacco Co. BV, Tabaksfabriek Gruno BV, Imperial Tobacco (Holland) BV, Reemtsma Neder-

land BV, Tabak Express Nederland, Eerste Grossiers Vereniging, i grossisti non organizzati, e alla Nederlandse Sigarenwinkeliers Organisatie, di astenersi immediatamente dall'applicare detti accordi ed ha inflitto ammende alle imprese che hanno partecipato agli accordi sui prezzi. Si tratta delle British-American Tobacco Co. (Nederland) BV, Sigarettenfabriek Ed. Laurens BV, Theodorus Niemeyer BV, Philip Morris Holland BV, R. J. Reynolds Tobacco BV e Turmac Tobacco Co. BV.

III — I mezzi dedotti dalle ricorrenti

Le ricorrenti hanno fondato i loro ricorsi su quattro mezzi.

Nel *primo mezzo, che è anche quello svolto più ampiamente,* esse sostengono che non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del trattato CEE. In primo luogo la concorrenza effettiva nel settore sarebbe impedita dal complesso di norme fiscali e sui prezzi che ho sopra descritto, dalle pressioni esercitate dalle autorità olandesi, dalla restrizione della concorrenza dovuta ad un « moltiplicatore » eccessivo ed all'effetto di compressione dei prezzi causato dalla pressione fiscale, nonché dalla restrizione della concorrenza dovuta alle modalità anormali di calcolo e di riscossione dell'imposta sui tabacchi. In secondo luogo, non vi sarebbe alcun pregiudizio per il commercio fra Stati membri.

Stando al *secondo mezzo* di una delle ricorrenti, la decisione della Commissione sarebbe contraddittoria. In particolare, l'art. 6 di essa, che vieta alla SSI la concertazione con le autorità, sarebbe incompatibile con gli artt. 1 e 4 della stessa, che lasciano impregiudicate le disposizioni dell'accordo di massima relative a detta concertazione.

Nel *terzo mezzo,* le ricorrenti lamentano l'inosservanza dell'art. 15 del regolamento del Consiglio n. 17/62 e dell'art. 190 del trattato CEE, in quanto la Commissione ha inflitto ammende alle ricorrenti. In questo mezzo esse formulano tanto censure di forma, quanto censure sostanziali, contestano il criterio seguito per commisurare le ammende e deducono la trasgressione dell'art. 85, n. 3, del trattato CEE.

Infine, il *quarto mezzo* delle ricorrenti riguarda la presunta inosservanza dell'art. 190 del trattato CEE, in quanto la Commissione non avrebbe esaminato adeguatamente i loro argomenti.

Qui ritengo possa bastare questo compendio molto succinto dei mezzi. Per il riassunto di quanto è stato dedotto in proposito nel corso della fase scritta mi richiamo alla relazione di udienza, nella quale è contenuta inoltre una sintesi delle eccezioni della Commissione nella fase scritta. Per quanto necessario, tornerò tuttavia particolareggiatamente su questi argomenti delle parti nel proseguimento delle mie conclusioni. Nel far ciò esaminerò evidentemente anche gli argomenti che le parti hanno svolto in proposito all'udienza.

L'influenza sulla concorrenza asserita dalle ricorrenti, che sarebbe conseguenza della « Wet op de accijns van tabaksfabrikaten » (e indirettamente delle sopra menzionate direttive d'armonizzazione del Consiglio in materia), delle Prijzenbeschikkingen goederen en diensten adottate ogni anno nonché dell'ingerenza delle autorità nella politica di prezzi e di margini delle ricorrenti, ha avuto peso prevalente tanto nelle loro memorie, quanto nella discussione orale. Inoltre que-

sto aspetto è stato trattato negli argomenti svolti a proposito di vari mezzi. Seguendo l'esempio della vostra sentenza 16 dicembre 1975 nelle cause riunite da 40 a 48, 50, da 54 a 56, 111, 113 e 114/73 (« Suiker Unie » e altri/Commissione, Racc. 1975, pag. 1663, nn. 12-24 della motivazione) ritengo quindi utile esaminare anzitutto in via generale, nella parte che segue delle mie conclusioni, quali possibilità di concorrenza abbiano lasciato agli operatori economici le summenzionate ingerenze delle autorità. Solo in un secondo tempo esaminerò i vari mezzi delle ricorrenti.

IV — Esame dei mezzi dedotti

1. *La rilevanza della presunta influenza delle autorità*

1.1. Osservazione preliminare

Come già avevano fatto talune ricorrenti nelle « cause dello zucchero » (vedere il n. 12 della motivazione della sentenza testé menzionata), le ricorrenti nella causa odierna sostengono in particolare che detta influenza delle autorità impediva l'effettiva concorrenza tra le ricorrenti. Prima di procedere all'esame delle singole censure è quindi necessario anche qui accertare separatamente fino a qual punto questa importante tesi sia corroborata dai dati forniti dalle ricorrenti e dalla Commissione oppure generalmente disponibili.

1.2. Le direttive del Consiglio

Poiché le norme olandesi sulle imposte indirette si basano anche su di esse e le ricorrenti ne traggono inoltre argomenti specifici, ritengo opportune anzitutto alcune osservazioni circa le direttive di armonizzazione del Consiglio che ho già menzionato. Dai tre primi considerandi della motivazione della direttiva 19 dicembre 1972 emerge che il motivo principale per il quale questa direttiva è stata adottata era che le vigenti — e fra loro discordanti — imposte di consumo specifiche sui tabacchi manifatturati alteravano la concorrenza nel mercato comune ed anche nei singoli Stati membri ed ostacolavano la libera circolazione di tali merci nell'ambito del mercato comune. I considerandi successivi e le disposizioni stesse delle direttive mostrano in qual modo l'armonizzazione delle strutture di detti tributi debba eliminare tanto le alterazioni della concorrenza quanto una parte degli ostacoli per il commercio intracomunitario [1]. Per quel che riguarda in particolare le sigarette, a norma dell'art. 4, n. 3, si dovrebbe giungere in tutti gli Stati membri allo stesso rapporto tra l'imposta proporzionale (calcolata in base al valore) e l'imposta specifica (uguale per tutte le categorie di prezzi), di guisa che la gamma dei prezzi di vendita al minuto possa riflettere in modo adeguato le differenze fra i prezzi dei produttori. Per chiarire questo punto, osserverò ancora che le distorsioni della concorrenza nell'ambito del mercato comune nel nostro caso sono dovute in particolare al fatto che imposte specifiche elevate (uguali per tutte le categorie di prezzi) implicano un vantaggio relativo per le categorie di prezzi superiori, mentre imposte proporzionali elevate collocano le categorie di prezzi inferiori in una posizione concorrenziale relativamente più vantaggiosa. Nel caso delle imposte specifiche, le differenze tra i costi di produzione e tra i costi di distribuzione si riflettono infatti in modo preciso nei prezzi finali, mentre nel caso delle imposte proporzionali si ripercuotono in modo amplificato sul prezzo di vendita al minuto (nei Paesi Bassi con moltiplicatore inizialmente pari a 4). Dati questi

1 — Il problema dell'eliminazione dei controlli fiscali alle frontiere è connesso non solo all'esistenza di *strutture* fiscali diverse, bensì pure all'esistenza di *aliquote* d'imposta diverse e non è trattato nelle direttive di armonizzazione vigenti.

diversi effetti, la coesistenza di imposte specifiche relativamente elevate in taluni Stati membri e di imposte proporzionali relativamente elevate in altri Stati membri ha pure l'effetto di ostacolare il commercio. Le categorie più care, che occupano una posizione di mercato relativamente più favorevole nel primo gruppo di Stati membri, venivano svantaggiate al momento dell'esportazione negli Stati membri del secondo gruppo e viceversa. Per questo motivo, per la prima tappa di armonizzazione, è stato fissato nell'art. 8 della prima direttiva, per la parte specifica dell'imposta di consumo, un minimo del 5% ed un massimo del 75% dell'importo totale delle imposte per le sigarette della categoria di prezzo più venduta. Nella summenzionata direttiva 19 dicembre 1977, la percentuale massima dell'imposta specifica è stata ridotta (salvo alcune eccezioni irrilevanti nella fattispecie) al 55% dell'importo complessivo e delle imposte, nel quale importo complessivo è stata però inclusa l'imposta sul valore aggiunto (che è neutra sul piano della concorrenza). Fino ad oggi non è stato possibile restringere ulteriormente questi limiti aumentando il minimo del 5%. Date le distorsioni rilevate nelle condizioni della concorrenza, ritengo che il Consiglio potrebbe progredire in questo campo anche a norma dell'art. 101 del trattato, vale a dire pronunciandosi a maggioranza qualificata.

Come emerge dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo del 18 febbraio 1982 (la « relazione Tugendhat ») sulle conseguenze di un'ulteriore armonizzazione (che le ricorrenti hanno prodotto in allegato alla replica), come pure delle tesi svolte dalle ricorrenti nella presente causa, gli operatori sono in genere favorevoli ad una quota fiscale specifica più elevata e ad una quota fiscale proporzionale inferiore. Ciò è comprensibile, dato che così la quota relativa degli operatori sul prezzo finale delle marche più care aumenta ed essi traggono evidentemente un utile maggiore dalle marche più care che da quelle meno care. Al contrario, è meno evidente che tale modifica del rapporto fra le quote fiscali specifica e proporzionale tornerebbe pure a vantaggio dei consumatori. Per le marche meno care, infatti, il prezzo al netto di imposte, se l'onere fiscale complessivo rimane invariato, è gravato da un'aliquota superiore. Il prezzo al consumo per le marche meno care aumenterà quindi.

Le ricorrenti d'altronde non hanno prodotto le pagine da 73 a 80 della relazione summenzionata, che sono pure importanti per la presente causa. Emerge incontestabilmente dalle statistiche contenute in queste pagine che le differenze di prezzo tra le varie marche, nei paesi che hanno adottato una quota fiscale proporzionale elevata, sono decisamente maggiori che nei paesi che praticano una quota fiscale specifica elevata. Ad esempio in Italia la sigaretta più cara costa 5 volte di più della sigaretta meno cara, mentre in Irlanda, esempio estremo d'imposta specifica elevata, la differenza non supera il 10%. Inoltre, nei Paesi Bassi e in Lussemburgo, le quote proporzionali alte sembra non impediscano che le marche più richieste siano notevolmente più care delle marche più a buon mercato, che nei Paesi Bassi, secondo le statistiche contenute nella relazione, non superano il 15% circa del totale delle vendite (contro il 75% delle categorie di sigarette più richieste, che sono più care di circa il 10%). Questi dati sminuiscono indubbiamente il valore delle tesi delle ricorrenti circa l'effetto di compressione di imposte proporzionali elevate.

L'art. 5 della prima direttiva dispone che i produttori e gli importatori determinano liberamente i prezzi massimi di vendita al minuto, a meno che non vi siano norme nazionali di controllo dei prezzi. Le intese fra produttori ed importatori in fatto di prezzi di vendita al minuto devono quindi, in linea di massima, considerarsi da parte della Commissione incompatibili con detta dispo-

sizione, il che è particolarmente importante per la valutazione degli accordi sui prezzi di cui è causa. L'art. 5, n. 2, dispone inoltre che, onde facilitare la riscossione delle imposte, gli Stati membri possono fissare un listino dei prezzi di vendita al minuto: tuttavia ciò è possibile solo a condizione che il listino sia così ampio e diversificato per tutte le varietà di tabacchi manifatturati prodotte nelle Comunità.

Dall'art. 5, considerato nel suo complesso, si deve desumere che, nemmeno nella quota proporzionale — che nel 1972 poteva essere ancora molto elevata — dell'imposta di consumo (75%) il Consiglio ha ravvisato una giustificazione per intese sui prezzi e per intese o provvedimenti delle autorità intesi a limitare il numero di marche (categorie di prezzo) da trattarsi. Quanto alle intese sui margini di utile, invece, nessuna conclusione chiara può venir desunta da questa direttiva, salvo che dette imprese limitino pure la libertà di fissare i prezzi di vendita al minuto (prezzi finali).

1.3. Le norme olandesi sulle imposte indirette

Le ultime conclusioni del mio esame delle direttive di armonizzazione valgono pure, salvo alcune particolarità di cui parlerò tra breve, per la legge olandese sulle imposte per i tabacchi manifatturati (Wet op de accijns van tabaksfabrikaten, Stb. 1964, 208, più volte emendata in seguito). La quota proporzionale di questa imposta è stata ridotta, nel 1977, per le sigarette, al 51,75% del prezzo di vendita al minuto, il che ha diminuito l'effetto di distorsione della concorrenza del rapporto con l'imposta specifica di 2,50 fiorini per 1 000 unità. Nel 1980, la quota proporzionale era nuovamente ridotta al 50,72%, e la quota specifica veniva aumentata a 9,45 fiorini per 1 000 unità, il che serviva ad equilibrare ancor più il rapporto tra la quota proporzionale e quella specifica. Per la presente causa sono importanti proprio le modifiche delle leggi nei due anni summenzionati. L'art. 30 della legge olandese dispone tra l'altro che i tabacchi manifatturati non possono venir venduti a chi non sia un rivenditore « ad un prezzo inferiore a quello indicato sulla fascetta fiscale ». Questa disposizione, che ha avuto molta importanza in questa causa, esclude certo la concorrenza mediante i prezzi fra dettaglianti. Al contrario, né questa disposizione, né alcun'altra disposizione della legge limitano la libertà dei produttori e degli importatori di fissare i prezzi di vendita al minuto nell'ambito della gamma dei prezzi al minuto per i quali, a norma dell'art. 5 della prima direttiva, dispongono di fascette fiscali da applicarsi e osservando l'art. 28 della legge. Secondo il numero uno di quest'ultimo articolo, il produttore o negoziante può porre in vendita o far porre in vendita lo stesso tabacco manifatturato solo ad un determinato prezzo di vendita al minuto, a meno che si faccia chiara distinzione nella marca o mediante il marchio apposto sulla confezione. Probabilmente onde consentire in particolare una distinzione tra vecchie scorte e nuove consegne, in caso di aumento o di diminuzione di prezzo, l'art. 28, n. 2, consente al ministro di derogare alle condizioni che egli stabilisce. Il ministro si è valso molto regolarmente di questa possibilità nel senso indicato, emanando disposizioni transitorie che consentivano di porre in vendita o di far porre in vendita lo stesso tabacco manifatturato con la stessa marca, generalmente per un mese, tanto al prezzo di vendita al minuto vigente *prima* della data di entrata in vigore del decreto, quanto al prezzo vigente *dopo* questa data.

Il sistema della legge (fascette fiscali indicanti il prezzo di vendita al minuto) implica inoltre l'assenza di limitazioni per quanto riguarda la fissazione dei margini di utile. Né la concorrenza mediante i prezzi tra produttori e importatori all'atto della determinazione dei prezzi finali, né la concorrenza mediante i prezzi al momento della vendita a grossisti e dettaglianti (e all'atto della vendita da parte dei grossisti ai dettaglianti) vengono quindi limitate da questa legge.

1.4. La legge sui prezzi

A norma dell'art. 2, n. 1, della legge sui prezzi (Prijzenwet) 24 marzo 1961 (Stb. 1965, pag. 646), « i nostri ministri », fra l'altro per determinati beni e servizi, sempreché sia soddisfatta la condizione dell'interesse socioeconomico generale ivi ricordata e unicamente per quello che riguarda il mercato interno, possono « vietare la vendita di questi beni a prezzi superiori a quelli che essi hanno indicato ». In forza di questa disposizione della Prijzenwet, nel periodo al quale la presente causa si riferisce veniva adottato annualmente un « Prijzenbeschikking goederen en diensten » (decreto ministeriale beni e servizi). Siffatto provvedimento fissa criteri di calcolo, il che significa per i produttori che esso determina il tipo di aumenti dei costi di cui si possono rivalere (in particolare per gli oneri retributivi) in che percentuale, mentre inoltre, tenuto conto dell'inflazione, all'intero settore industriale è concesso un certo aumento dei prezzi rispetto al « prezzo di riferimento ». Per « prezzo di riferimento » s'intende, ai sensi dell'art. 1 del decreto, « il prezzo che l'interessato o il suo dante causa ha praticato, al netto dell'imposta sull'entrata, per un bene fornito o locato al più tardi il 30 novembre dell'anno precedente o, se è superiore, il prezzo massimo che l'interessato o il suo dante causa poteva praticare, al netto dell'importo sull'entrata, per questo bene il 30 novembre (dell'anno precedente) in forza di una deroga concessa dal Prijzenbeschikking goederen en diensten » (dell'anno precedente). L'art. 2 del decreto precisa poi per quel che riguarda il prezzo massimo stabilito (ferma restando la concessa rivalsa dell'aumento dei costi): « È vietato al produttore vendere sul mercato nazionale qualsiasi bene ad un prezzo superiore al x% (nel 1980, 100,2%) del prezzo di riferimento, diminuito delle imposte indirette in esso comprese, per un bene identico in un caso analogo ». Ho tratto questa formula dal PGD per il 1980, per la quale la data di riferimento per il prezzo di riferimento era quindi il 30 novembre 1979.

Dalla lettera dell'art. 2 del PGD e dell'art. 2 della Prijzenwet non si può desumere nulla che consenta di sostenere che gli aumenti autorizzati possono essere decisi solo entro un certo termine dall'entrata in vigore del PGD. Una siffatta tesi è pure manifestamente incompatibile con lo scopo generale della Prijzenwet, che è quello di evitare per quanto possibile gli aumenti di prezzo e (in caso di diminuzione dei costi) imporre diminuzioni di prezzo. Infine l'art. 2 del PGD nulla dice circa la fissazione dei prezzi di vendita al pubblico da parte dei produttori. Sui punti menzionati, la libertà di concorrenza dei produttori non è quindi ristretta dal PGD.

L'art. 3 del PGD del 1980 vieta al negoziante fra l'altro (analogamente alle Prijzenbeschikkingen precedenti) di « vendere sul mercato nazionale qualsiasi bene a un prezzo superiore al prezzo d'acquisto, aumentato del margine di utile percentuale, che esso stesso o il suo dante causa hanno praticato al più tardi il 30 novembre 1979

per un bene identico in un caso analogo ed aumentato inoltre dell'imposta sull'entrata ». A questa disposizione si riferisce la teoria dell' « effetto del domino » svolta dalle ricorrenti. Qualora il produttore o l'importatore non aumenti o non aumenti interamente o immediatamente i prezzi di vendita conformemente al PGD ovvero li diminuisca addirittura, giacché si trova avvantaggiato sotto il profilo dei costi o per considerazioni commerciali, il negoziante deve tener conto, nei prezzi di rivendita, di questi prezzi relativamente bassi, in via temporanea o duratura, rispetto ai concorrenti che si comportassero eventualmente in modo diverso. Se il rivenditore è un grossista, anche a me pare che l'art. 2 del PGD renda impossibile, in linea di massima, l'aumento del suo margine di utile (salvo sotto forma di sconti extra, concessi a posteriori, mentre risulta inoltre dal fascicolo che le autorità dimostrano su questo punto una certa elasticità per il mercato delle sigarette, elasticità il cui grado non è tuttavia emerso in modo preciso). Ciò vale pure, in linea di massima (con le stesse riserve) qualora il prezzo d'acquisto del grossista sia determinato — mediante o senza negoziati — fissando un determinato sconto sul prezzo di vendita al pubblico. Poiché nella fattispecie l'art. 30 della Wet op de accijns van tabaksfabrikaten impone un vincolo verticale sui prezzi, la situazione è diversa per quanto riguarda il margine dei dettaglianti. Il prezzo di vendita al dettaglio fissato dal produttore, grazie all'art. 30 ha assunto il valore di un obbligo imposto dalla legge, il che impedisce ai dettaglianti di rifarsi a prezzi di acquisto inferiori. Condivido l'opinione della Commissione secondo la quale l'art. 30 della summenzionata legge sull'imposta dovrà manifestamente essere determinante nel caso in cui l'ufficio per il controllo economico o il giudice di polizia economica dovessero essere dell'inverosimile opinione che il mancato rifarsi del dettagliante al prezzo d'acquisto inferiore costituisce trasgressione del PGD. Poiché il prezzo di vendita al minuto è fissato dal produttore o dall'importatore, il dettagliante non ha alcuna possibilità di comportarsi in detto modo. Inoltre, il sistema degli sconti per specializzati, che devo ancora esaminare e che le autorità olandesi considerano quanto meno « accettabile », ma verosimilmente incoraggiano, conferma una conclusione interessante, che scaturisce chiaramente anche dall'art. 3 del PGD, vale a dire che questa disposizione relativa ai margini non osta affatto agli sconti quantitativi od altri sconti o bonifici concessi dopo la vendita ai grossisti o ai dettaglianti. Secondo gli accordi sui prezzi descritti nella decisione, le stesse ricorrenti partono dal principio che ciò vale anche per il commercio all'ingrosso (vedasi n. 65 della decisione).

Si deve quindi concludere su questo punto che il PGD consente la concorrenza mediante i margini da parte dei produttori e degli importatori, nei confronti del commercio all'ingrosso, solo sotto forma di sconti o bonifici concessi dopo la vendita e la consegna, ma per quanto riguarda il commercio al minuto, anche sotto forma di prezzi d'acquisto più bassi (sconti superiori sui prezzi di vendita al pubblico). Questa conclusione è importante, in quanto per le merci vendute a prezzo imposto la concorrenza mediante i margini, soprattutto a livello del commercio al minuto, costituisce, come è noto, un mezzo di concorrenza estremamente importante per stimolare i dettaglianti a spingere le merci in questione. Mi richiamo in proposito alla dottrina che ho citato nelle conclusioni del 18 ottobre 1983 per la causa del cartello del libro tra i Paesi Bassi e le Fiandre.

1.5. Le pressioni assertivamente esercitate dalle autorità

Le lettere, prodotte dalle ricorrenti, che il ministro degli affari economici ha inviato alla Commissione il 12 maggio ed il 20 luglio 1980 nonché quella del 20 luglio 1981 (allegati IX, X e XI dell'atto introduttivo nella causa 240/82) analogamente ad altri documenti prodotti dalle ricorrenti, mostrano certo che le autorità olandesi si sono copiosamente ingerite nella politica dei prezzi e dei margini seguita dalle ricorrenti. L'orientamento generale delle indicazioni date dalle autorità nel concertarsi con la SSI è indicato al punto 88 della decisione impugnata, indi precisato nei punti da 91 a 97 della stessa.

Dai documenti prodotti dalle ricorrenti non emerge che le autorità olandesi abbiano mai insistito con la SSI affinché i risultati della concertazione costituissero oggetto di accordi vincolanti fra le ricorrenti. Nelle lettere prodotte, il ministero degli affari economici smentisce pure espressamente che siffatto suggerimento sia mai stato dato e nega poi che le autorità olandesi siano state informate del contenuto degli accordi stipulati. Queste smentite sono corroborate inoltre dalla circostanza che, secondo il punto 2 della decisione impugnata e secondo l'art. 3 dell'atto costitutivo della SSI, che è stato prodotto dalle ricorrenti come allegato I all'atto introduttivo della SSI, la fissazione di disposizioni miranti a disciplinare la concorrenza tra i suoi membri non rientra, secondo lo statuto della SSI, nella competenza di questo interlocutore delle autorità. Quanto meno per quel che riguarda gli accordi di cui si fa carico alle ricorrenti, circa i prezzi di vendita al pubblico, qualsiasi suggerimento delle autorità di stipulare accordi vincolanti in materia sarebbe inoltre incompatibile col summenzionato art. 5 della prima direttiva. Per questo esso non può venir presunto e le ricorrenti non l'hanno reso plausibile.

Il fatto che le direttive di armonizzazione non escludano tuttavia per nulla la concertazione fra le autorità ed i produttori ed importatori, bensì al contrario consentano espressamente una certa concertazione, si desume dall'art. 8, n. 1, della prima direttiva e dall'art. 10, lett. b), della direttiva 19 dicembre 1977. Ciononostante questa concertazione si limita a dati statistici circa la popolarità relativa delle varie categorie di prezzo, onde individuare quelle più richieste. Secondo l'art. 4, n. 2, della prima direttiva, l'aliquota dell'imposta proporzionale e dell'imposta specifica devono essere le stesse per tutte le categorie di prezzo. A norma dell'art. 8, n. 1, della prima direttiva e dell'art. 10, lett. b), della direttiva 19 dicembre 1977, l'importo dell'imposta di consumo specifica deve tuttavia essere stabilito con riguardo alle sigarette della categoria di prezzo più richiesta. A questo scopo le autorità devono dunque disporre di dati complessivi.

Dato il grandissimo interesse per il bilancio del gettito delle imposte di consumo in questione, è inoltre comprensibile che le autorità tengano pure a farsi un'idea del gettito stesso. Questo non dipende tuttavia esclusivamente dal livello dei prezzi nelle varie categorie, ma in misura ancor maggiore dalla domanda complessiva di sigarette e dal modo in cui questa si ripartisce tra le varie categorie di prezzo. L'importanza di questo aspetto, che ha persino indotto le autorità belghe a vigilare contro aumenti di prezzo inutili, è sottolineato al punto 121 della motivazione della vostra sentenza Fedetab, sulla quale tornerò più volte (Racc. 1980, pag. 3125). Stando ai dati statistici contenuti nel punto 11 della decisione, il consumo

complessivo di sigarette nei Paesi Bassi varia notevolmente da un anno all'altro, con differenze che possono giungere al 20%. A parte ciò, salvo in caso di limitazioni delle vendite molto rigorose convenute in relazione alle varie categorie di prezzo, i produttori e gli importatori non possono naturalmente fornire garanzie per quanto riguarda l'insussistenza di spostamenti della domanda verso la categoria di prezzo più bassa, che nei Paesi Bassi, come ho detto, non corrisponde necessariamente alla categoria di prezzo più richiesta. Per questi motivi le autorità olandesi non possono quindi avere un interesse manifesto per ragioni di bilancio a disporre di indicazioni la cui precisione sia inferiore al 10%, per quel che riguarda la politica di prezzi condotta dai produttori e dagli importatori. Il fatto che le autorità abbiano effettivamente richiesto talvolta un'indicazione complessiva circa detta politica di prezzi e che esse vi avessero quindi anche un chiaro interesse di bilancio è emerso in particolare nel 1975. Allora le autorità, secondo le ricorrenti, hanno diminuito le imposte di consumo e nel contempo concesso un aumento del prezzo di vendita al minuto di 25 centesimi per pacchetto, non solo per tener conto degli aumenti dei prezzi, ma anche per migliorare la redditività di produttori e commercianti. A questo proposito mi richiamo ai nn. 66 e 95 della decisione impugnata. Per non far diminuire il gettito fiscale nonostante la diminuzione delle imposte e poter far fruire i commercianti di un aumento di 10 centesimi, le autorità insistevano allora, a detta delle ricorrenti, perché l'aumento dei prezzi concesso fosse effettivamente applicato. Pure nel 1974 veniva concesso un aumento di prezzi, a quanto risulta dal n. 58 della decisione, anche per consentire il miglioramento dei margini di utile. Tuttavia, nemmeno il margine di certezza circa la politica delle ricorenti in fatto di prezzi al minuto, auspicato dall'amministrazione — in questi anni per motivi di bilancio e nel 1974 anche per altri motivi — richiedeva di certo informazioni precise e necessariamente identiche per tutti i produttori ed importatori circa la loro politica futura. In proposito, tenuto conto dei grandi margini di incertezza quanto alla vendita nelle varie categorie di prezzo, indicazioni singole erano certo sufficienti per procedere alla valutazione complessiva del gettito fiscale. Del resto, dai documenti prodotti dalle ricorrenti non è emerso nulla che indichi che le autorità avrebbero insistito, allora o in qualsiasi altro anno, affinché fossero stipulati rigidi accordi sui prezzi tra produttori ed importatori, come quelli che, stando al fascicolo, sono stati stipulati nel 1974, 1975 e 1976 per i prezzi al minuto (prezzi al pubblico). Come ho detto, un siffatto suggerimento avrebbe del pari costituito una patente trasgressione dell'art. 5 della prima direttiva.

Quanto all'entità dei margini di utile, è chiaramente dimostrato, secondo me, dai documenti prodotti che, almeno nel 1978, le autorità hanno molto insistito presso gli interessati affinché concedessero quanto meno l'aumento massimo autorizzato del margine (vedere il n. 96, terzo comma, della decisione). Si è pure minacciato allora di adottare una disciplina di prezzi specifica per il settore. Come la Commissione ha osservato giustamente, la Prijzenwet consente però di definire accuratamente il massimo autorizzato per i margini di utile, ma non consente del pari di prescrivere questo massimo come minimo. A parte ciò, anche una siffatta forte pressione lascia intatta la responsabilità degli operatori per quel che riguarda accordi o pratiche concertate che restringono la concorrenza. Dai documenti prodotti dalle ricorrenti non si può nemmeno desumere che le autorità olandesi abbiano effettivamente insistito affinché gli interessati si accordas-

sero in modo vincolante sui margini di utile da concedere. Nelle lettere del ministero degli affari economici che sono state prodotte si smentisce espressamente qualsiasi suggerimento di stipulare intese su questo punto.

Per quanto riguarda la disciplina sugli sconti per specializzati, è del pari assodato che le autorità hanno insistito sulla concessione di siffatti sconti, nonché sulla loro entità. Nemmeno a questo proposito emerge tuttavia dalla documentazione prodotta che esse abbiano insistito perché venisse stipulato un accordo collettivo. Non è certo possibile considerare le autorità corresponsabili, sotto qualsiasi aspetto, dei criteri di selezione convenuti per i negozi specializzati favoriti o per le condizioni (che limitano la concorrenza tra gli aderenti alla SSI ed anche tra i negozi specializzati) che sono state imposte agli specializzati stessi. Le autorità negano addirittura di avere avuto conoscenza di questa modalità degli sconti. Per una descrizione di dette modalità mi richiamo ai nn. da 41 a 49 della decisione impugnata.

1.6. Osservazioni finali

In definitiva, in base a quanto ho esposto fin qui, concludo:

— in *primo luogo*, che la concorrenza tra produttori e importatori mediante la fissazione dei prezzi di vendita al pubblico per le sigarette non è stata limitata notevolmente né dalle norme sulle imposte indirette, né dalla disciplina sui prezzi, né da pressioni esercitate dalle autorità;

— in *secondo luogo*, che le pressioni che le autorità hanno certo esercitato per quanto riguarda i margini da concedere ai commercianti riguardavano esclusivamente i margini minimi e che né le norme sui prezzi vigenti, né quelle che potevano essere adottate in forza della Prijzenwet hanno impedito o potevano impedire ai produttori e agli importatori di concedere individualmente, specie a determinati dettaglianti, un margine maggiore sulla quota del prezzo di vendita al minuto di loro spettanza; solo per i grossisti è emerso che questi, in linea di massima, erano obbligati a trasferire al dettagliante il maggiore sconto sul prezzo al minuto concesso loro a norma del PGD; anche per i grossisti, ciò lasciava tuttavia impregiudicata la possibilità di concedere loro determinati abbuoni, che non dovevano essere trasferiti;

— in *terzo luogo*, che le autorità hanno certamente esercitato forti pressioni sulla SSI affinché venissero concessi sconti di una certa entità agli specializzati; cionondimeno, non è stato affatto dimostrato che le autorità abbiano incoraggiato gli interessati a stipulare un accordo collettivo contenente modalità restrittive della concorrenza come quelle accertate nella fattispecie.

L'argomento che le ricorrenti hanno tratto, su questi tre punti, dalla vostra sentenza Fedetab (29 ottobre 1980, cause riunite da 209 a 215 e 218/78, Racc. 1980, pag. 3125) non può essere accolto.

Quanto agli accordi stipulati dalle ricorrenti circa i prezzi di vendita al minuto, si deve anzitutto dire sotto questo profilo che la summenzionata sentenza non riguardava accordi analoghi. In secondo luogo, l'eventuale influenza dei provvedimenti delle autorità e delle pressioni dalle stesse esercitate può evidentemente essere dimostrata solo esaminando i provvedimenti e le pressioni, che si sono avute nello Stato membro interessato. Una differenza essenziale tra la situazione belga, riassunta al n. 127 della mo-

tivazione, e la situazione olandese consiste nel fatto che l'influenza degressiva dei prezzi, esercitata dal moltiplicatore, che è elevato pure nei Paesi Bassi, quivi è molto meno limitata dall'imposta minima. Questa è infatti nettamente inferiore nei Paesi Bassi che in Belgio (in forza delle norme del 1977, citate dalle ricorrenti, circa il 50% dell'importo complessivo dell'imposta proporzionale e dell'imposta specifica, contro il 90% nel Belgio). Infine, non è emerso nella fattispecie che anche le autorità olandesi impediscano agli interessati (come pare avvenga in Belgio, secondo il n. 129 della motivazione della sentenza Fedetab) di diminuire i prezzi non fornendo fascette fiscali per prezzi inferiori. Il punto 16 della motivazione della vostra sentenza 5 aprile 1984, nelle cause riunite 177 e 178/82 (Jan van de Haar e Kaveka de Meern BV) dimostra invece che ciò non avviene nei Paesi Bassi.

Per quel che riguarda la possibilità di concorrenza mediante i margini, emerge invece dal mio esame che la conclusione tratta per il Belgio al n. 131 della motivazione della vostra summenzionata sentenza Fedetab vale anche per i Paesi Bassi, sia pure quivi particolarmente per il commercio al minuto. Anche la Commissione ha giustamente sottolineato, su questo punto, l'analogia esistente tra la situazione belga e quella olandese.

Per quanto riguarda la disciplina sugli sconti per specializzati, posso limitarmi a rilevare qui che nelle dette cause belghe non vi era una disciplina analoga.

Con ciò viene confutata già a priori una parte notevole delle censure delle ricorrenti. Tuttavia esaminerò ancora separatamente, per quanto necessario, i mezzi da esse dedotti.

2. *Il primo mezzo*

2.1. La presunta soppressione di una concorrenza efficace

Nel primo mezzo, le ricorrenti sostengono anzitutto che il complesso delle norme adottate dalle autorità e delle indicazioni fornite dalle stesse impediscono l'efficace concorrenza tra produttori e importatori di sigarette. Tutti gli argomenti svolti dalle ricorrenti su questo punto vanno respinti, in base all'esame da me condotto circa il contenuto e gli effetti di detta influenza delle autorità. A parte ciò, il presupposto di questa tesi, cioè che l'art. 85, n. 1, riguarderebbe solo limitazioni della « efficace concorrenza » (indipendentemente dal senso di questa nozione, molto controversa nella dottrina) non trova alcun fondamento né in questo articolo, né nella giurisprudenza della Corte. Mi richiamo ad esempio a questo proposito al n. 24 della motivazione della vostra sentenza, citata dalle ricorrenti, nelle cause dello zucchero che ho già ricordato, nonché al n. 132 della motivazione della vostra sentenza Fedetab, del pari citata dalle ricorrenti. Già nella causa 56/65 (Société technique minière/Maschinenbau Ulm, Racc. 1966, pag. 262), la vostra Corte ha chiarito che, quando si applica l'art. 85, n. 1, si tratta unicamente di stabilire se la concorrenza, che sarebbe possibile senza l'accordo in questione, sia impedita, limitata o alterata in misura rilevante.

Come le stesse ricorrenti hanno ammesso in corso di causa, la sopra esaminata influenza delle autorità non ha impedito in primo luogo che i produttori e gli importatori ponessero sul mercato nuove marche a prezzi

inferiori. In secondo luogo, essa non ha impedito che, quando è stato autorizzato un aumento dei prezzi, questo non fosse praticato immediatamente, ma solo in un secondo tempo o in modo incompleto. In terzo luogo, l'influenza delle autorità non ha nemmeno impedito che un aumento dei margini di utile, da esse auspicato, fosse finanziato in parte da singoli produttori e importatori sul loro margine di utile. L'effetto moltiplicatore, al quale le ricorrenti hanno attribuito così grande importanza [2], implicava che anche il finanziamento di una piccola parte dell'aumento del margine mediante l'utile del rivenditore poteva causare notevoli miglioramenti della posizione concorrenziale sotto il profilo del prezzo al consumo. Per quanto riguarda il cosiddetto « effetto di compressione », si deve ancora osservare che il riconoscimento della sua esistenza non implica affatto che i costi di tutti i produttori e negozianti fossero compressi allo stesso importo per unità (ad esempio 1 000 sigarette). Il divieto di principio di praticare simultaneamente due prezzi finali per la stessa marca causa infine solo inconvenienti di ordine pratico; anche per le diminuzioni di prezzo, verificatesi nel frattempo, ma non per quanto riguarda la mancata, incompleta o tardiva (rispetto ai concorrenti) applicazione di aumenti di prezzo.

Circa gli accordi sulle limitazioni della concorrenza mediante i margini, ho già spiegato perché l'effetto domino addotto dalle ricorrenti non impedisce la concorrenza mediante i margini nella fase del commercio al minuto. Ciò vale ancor più per la concessione di abbuoni speciali per azioni speciali condotte da un dettagliante. Sotto il profilo dell'acquisto della clientela, la concorrenza mediante i margini è un'arma concorrenziale notevole proprio in questa fase. La concorrenza mediante i margini, che non modifica affatto i prezzi di vendita al minuto e che va quindi a carico del margine di utile del produttore, importatore o grossista, è possibile del resto, contrariamente alla concorrenza mediante i prezzi, senza inconvenienti pratici durante l'intero periodo di validità di un PGD, come pure la Commissione ha rilevato. L'argomento delle ricorrenti, secondo il quale il PGD impedirebbe la concessione ai commercianti di sconti più elevati sul prezzo finale non trova alcun fondamento nell'art. 3, già citato, del PGD ed è inoltre contraddetto dagli accertati incoraggiamenti delle autorità che pare abbiano invece mirato ad ottenere l'aumento dei margini di utile (tanto per i grossisti quanto per i dettaglianti).

A proposito di questo primo mezzo, va poi osservato che esso mira esclusivamente a difendere gli accordi relativi ai prezzi ed ai margini, ma non contiene argomenti miranti a difendere le limitazioni della concorrenza incisive e più ampie contenute negli accordi sui prezzi di cui la decisione fa carico alle ricorrenti. Tornerò su questo punto in un altro contesto.

A conclusione di questo primo mezzo, osserverò ancora che l'effetto moltiplicatore delle imposte proporzionali elevate, al quale si è fatto richiamo, non limita gli effetti della concorrenza mediante i prezzi e mediante i costi, ma al contrario li rafforza. L'assunto secondo il quale i presunti effetti di distorsione della concorrenza di detto effetto moltiplicatore sarebbero pure rilevanti ai fini della possibilità di effettiva concorrenza non trova alcun sostegno nella dottrina relativa alla « workable competition » che conosco. Esso è inoltre contraddetto dai già menzionati dati empirici contenuti nella

2 — Questo effetto moltiplicatore implica che, in caso di riscossione di imposte pari al 300% dei costi di produzione e di distribuzione più gli utili, ogni aumento o diminuzione dei prezzi, al netto di imposte, dei produttori o dei negozianti incida per un importo quattro volte superiore sul prezzo finale.

« relazione Tugendhat ». Ho già detto che il presupposto di questo assunto, cioè che l'art. 85, n. 1, tutelerebbe solo la « efficace concorrenza », non trova alcun appiglio nella giurisprudenza della Corte.

2.2. La condizione del possibile pregiudizio per il commercio fra gli Stati

Per quanto riguarda il secondo presupposto per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, le ricorrenti sostengono in primo luogo che, dopo l'apposizione delle fascette fiscali, le sigarette non possono più venir esportate. Esse negano che le norme in fatto di prezzi e margini possano incidere sull'importazione, poiché si tratterebbe qui esclusivamente di « importazioni entro un gruppo » che non sono ancora state poste sul mercato comunitario e che non possono quindi nemmeno incidere sugli scambi. Con tutto il rispetto per le ricorrenti, considero questo argomento infondato, ed inoltre inconcepibile, poiché è chiaro che le norme adottate nell'ambito della SSI riguardano pure gli importatori e si applicano anche alle sigarette poste in commercio nei Paesi Bassi in esito alle « importazioni entro un gruppo ». È inoltre assodato che i partecipanti agli accordi e pratiche di cui è causa effettuano la quasi totalità dell'importazione nei Paesi Bassi (che negli anni che ci interessano, secondo il punto 11 della decisione, ha costituito una quota di mercato molto rilevante). Come nella causa Fedetab (nn. 170 e 173 della motivazione) se ne deve quindi concludere nella fattispecie che la Commissione giustamente ha dichiarato nella decisione che gli accordi e le pratiche restrittive della concorrenza di cui trattasi possono pregiudicare il commercio intracomunitario. Di conseguenza si deve disattendere il primo mezzo per intero.

3. *Il secondo mezzo* (della ricorrente nella causa 262/82)

Solo la British-American Tobacco Company (Nederland) BV (Batco, ricorrente nella causa 262/82) ha dedotto come secondo mezzo che l'art. 6 della decisione impugnata, il quale vieterebbe alla SSI di concertarsi con le autorità, è in contrasto con gli artt. 1 e 4 della decisione, che lasciano impregiudicate le disposizioni dell'accordo di massima relative a detta concertazione. Come la Commissione ha giustamente osservato nel controricorso, questo mezzo si fonda su un fraintendimento dell'art. 6 della decisione. L'art. 6 della decisione stabilisce solamente che « le imprese e le associazioni di imprese di cui all'art. 7 dovranno in futuro astenersi dal consultarsi *reciprocamente* per quanto riguarda eventuali aumenti dei prezzi delle sigarette o modifiche dei medesimi per i rivenditori di sigarette nei Paesi Bassi » (il corsivo è mio). La concertazione tra la SSI e le autorità potrebbe quindi svolgersi, secondo la Commissione, in modo che i dati necessari siano raccolti in maniera neutrale e riservata ed i risultati siano esposti in maniera obiettiva.

Anche questo mezzo va quindi disatteso.

4. *Il terzo mezzo* (presunta inosservanza dell'art. 15 del regolamento del Consiglio n. 17/62 e dell'art. 190 del trattato CEE, mediante irrogazione di ammende)

Nel terzo mezzo, le ricorrenti espongono una serie di censure che esaminerò secondo

un ordine leggermente diverso da quello della relazione d'udienza.

4.1. Insussistenza di intenzionalità o di negligenza

La *Turmac* critica il fatto che determinati atti incompatibili con l'art. 85 in pratica implichino automaticamente l'irrogazione di un'ammenda e che gli accertamenti effettuati riguardino solo l'entità dell'ammenda stessa, senza che ci si curi del problema della responsabilità. Nello stesso contesto, la *Reynolds* deduce che né l'intenzione, né la negligenza possono venire desunte dal solo fatto che si tratti di un accordo orizzontale sui prezzi. I presupposti sostanziali dell' « intenzionalità » e della « negligenza » avrebbero rilevanza autonoma e andrebbero considerati nella prospettiva delle nozioni di « dolo » e di « colpa » che sono generalmente accolte nel diritto penale degli Stati membri. Orbene, il dolo e la colpa non dovrebbero essere desunti dal fatto stesso che vi è un'infrazione, ma si dovrebbe aver riguardo alla volontà di compiere un atto determinato o, rispettivamente, alle circostanze nelle quali l'infrazione è stata commessa e dalle quali emerga che si è stati negligenti per non aver previsto l'illegittimità dell'atto. Di conseguenza la Commissione, secondo la Reynolds, avrebbe dovuto dimostrare l'intenzionalità oppure la negligenza per ciascuna delle imprese interessate. Tanto la *Reynolds* quanto la *Batco* si richiamano in proposito pure alle conclusioni dell'avvocato generale Mayras per la causa General Motors (causa 26/75, Racc. 1975, pag. 1367, in particolare pag. 1388). Ricordo che l'avvocato generale Mayras ha detto in questa occasione che l'espressione « intenzionalmente » implica necessariamente che l'autore dell'infrazione abbia agito con l'intenzione di commettere un atto che sapeva illecito e vietato dal trattato e che era consapevole delle conseguenze illecite del suo comportamento [3]. Al contrario egli riteneva che vi fosse « negligenza allorché chi ha commesso l'infrazione ha agito senza intenzione di compiere un atto illegittimo, senza prevedere le conseguenze del proprio comportamento, mentre invece, comportandosi da buon pater familias, avrebbe potuto prevederle ». *Tutte le ricorrenti* hanno sostenuto che, rispetto a queste definizioni, non avevano agito nella fattispecie né intenzionalmente, né con negligenza. Secondo la *Turmac* e la *Laurens*, si tratterebbe in realtà di un errore di diritto che escluderebbe qualsiasi responsabilità.

Per meglio illustrare questa censura, le ricorrenti deducono in primo luogo che esse potevano ritenere in buona fede che l'accordo sui prezzi del 1978 fosse coperto dalla notifica dell'accordo di massima. Quanto ai due accordi precedenti sui prezzi, le ricorrenti, in particolare la *Reynolds* nella replica, sostengono che, al momento in cui sono stati stipulati, non era affatto chiaro che il diritto comunitario della concorrenza vietasse detti accordi. Sino alla sentenza VCH (causa 8/72, Racc. 1972, pag. 977), solo intese sui prezzi molto ampie tra imprese di diversi Stati membri sarebbero state considerate vietate. A parte ciò, gli accordi sui prezzi stipulati nell'ambito del SSI differirebbero sotto vari aspetti dalla disciplina dei prezzi nazionali sulla quale verteva la summenzionata sentenza. In particolare, gli accordi sui prezzi di cui si tratta ora sarebbero stati stipulati in un contesto nel quale le norme di legge avevano un'importanza decisiva e sarebbero scaturiti dalla concerta-

3 — A mio parere, secondo la vostra giurisprudenza basta pure, in determinate circostanze, che un imprenditore diligente « *dovesse* sapere » che l'atto era illegittimo e vietato dal trattato; però nel presente caso questo punto non ha rilevanza, cosicché non ne tratterò ulteriormente.

zione con le autorità. Le ricorrenti avrebbero quindi potuto ritenere in buona fede che i loro accordi fossero validi. L'argomento che le ricorrenti traggono a questo proposito dalla circostanza che la vostra sentenza Fedetab è posteriore a questi accordi può essere qui trascurato poiché, come ho già detto, non si trattava in quella causa di accordi orizzontali sui prezzi dello stesso genere.

In particolare la *Philip Morris* e la *Niemeyer* adducono inoltre il fatto di non aver partecipato alla concertazione con le autorità olandesi. Esse avrebbero solo aderito agli accordi, in quanto erano convinte che le autorità li ritenessero necessari e che non vi fosse alcuna obiezione in proposito. La *Niemeyer* ha pure assunto che a quell'epoca essa non disponeva di consulenti legali ben informati, cosicché non poteva nemmeno supporre che si trattasse di una trasgressione dell'art. 85 del trattato CEE. La *Reynolds* allega che, al momento dei primi accordi, essa era appena giunta sul mercato olandese ed aveva aderito agli accordi solo a causa dell'atteggiamento della SSI (la quale riteneva che la sua adesione fosse necessaria). All'udienza essa ha ancora insistito su questo assunto.

4.2. Valutazione della prima censura

Nel valutare la prima censura ricorderò anzitutto che, a norma dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17/62, la Commissione, mediante decisione, può fra l'altro infliggere alle imprese ed alle associazioni d'imprese ammende che vanno da un minimo di mille ad un massimo di un milione di unità di conto, massimo che può essere aumentato fino al 10% del fatturato dell'esercizio precedente di ciascuna delle imprese coinvolte, e ciò qualora le imprese o le associazioni d'imprese, intenzionalmente o per negligenza: a) trasgrediscano l'art. 85, n. 1, o l'art. 86 del trattato. Questa disposizione precisa inoltre che, per determinare l'importo dell'ammenda, si deve tener conto, oltre che della gravità della trasgressione, della durata della stessa. È stato assodato in corso di causa che l'ammenda inflitta nella fattispecie corrispondeva solo allo 0,85% del fatturato di ciascuna delle imprese interessate nel precedente esercizio.

L'art. 17 del regolamento summenzionato stabilisce inoltre che la Corte di giustizia « ha competenza giurisdizionale, anche di merito, ai sensi dell'art. 172 del trattato, per decidere sui ricorsi presentati avverso le decisioni con le quali la Commissione commina un'ammenda o una penalità di mora; essa può sopprimere, ridurre o maggiorare l'ammenda o la penalità di mora inflitta ».

Rilevo poi che, secondo i nn. 162 e 169 della decisione, la sussistenza dell'intenzionalità o della negligenza è desunta piuttosto implicitamente che espressamente dalla gravità delle trasgressioni e delle norme comunitarie sulla concorrenza. Come sapete, questa Corte si è espressamente dichiarata d'accordo, specie nella giurisprudenza relativa all'erogazione di ammende nel settore dell'acciaio, sulla possibilità di desumere implicitamente, dalla gravità della trasgressione, quanto meno la negligenza. Nella fattispecie, la Commissione invoca inoltre a) il fatto che l'art. 85, n. 1, lett. a), menziona espressamente, fra l'altro, la fissazione dei prezzi di vendita come provvedimento che impedisce, restringe o altera il gioco della concorrenza, e b) i periodi per i quali gli accordi sui prezzi in questione sono stati stipulati. Per quanto riguarda il contenuto degli accordi sui prezzi, osserverà ancora che dai punti 61, 67, 69 e 75 della decisione emerge

che esso comprendeva pure restrizioni quantitative delle vendite durante un determinato periodo (il periodo durante il quale vi era maggior probabilità che gli aumenti di prezzo concessi non sarebbero stati praticati immediatamente o completamente), nonché la diminuzione graduale del numero di categorie di prezzi per le quali vi era un prezzo imposto o un prezzo minimo (da inizialmente 13, a 12, 11, e infine a 7). A mio parere, soprattutto dette restrizioni quantitative delle vendite ricadono indubbiamente sotto l'art. 85, n. 1, lett. b), e costituiscono già di per sé una grave trasgressione dello stesso. Non si può desumere invece con certezza dalla decisione se la diminuzione graduale del numero delle categorie con prezzo controllato abbia altresì causato la riduzione del numero delle categorie di prezzo e costituisse quindi del pari trasgressione dell'art. 85. Dalle miti ammende irrogate e da quanto la Commissione ha allegato per iscritto e oralmente si deve desumere che nella fattispecie essa ha fatto solo carico di negligenza a tutte le imprese interessate.

La circostanza che il punto 167 della decisione riguardi, sotto il profilo formale, solo l'*entità* dell'ammenda non cambia nulla, a mio parere, al fatto che la Commissione aveva effettivamente il diritto di ritenere che la stipulazione di accordi per fissare direttamente i prezzi di vendita e contenenti inoltre restrizioni della vendita costituissero trasgressioni molto gravi dell'art. 85, n. 1. Questo tipo di restrizioni della concorrenza, come ho già osservato, è infatti espressamente nominato dall'art. 85 tra le restrizioni della concorrenza vietate (naturalmente qualora possano nel contempo incidere negativamente sull'interscambio comunitario e, come già detto, nella fattispecie ciò è emerso chiaramente). Così pure, la Commissione secondo me aveva il diritto di ritenere che era quanto meno possibile far carico alle imprese interessate di negligenza, secondo la definizione datane dall'avvocato generale Mayras nella causa General Motors.

Come la Commissione, ritengo in primo luogo, per quanto riguarda detta negligenza, che le ricorrenti non potevano credere in buona fede che l'accordo sui prezzi del 1978 fosse coperto dalla notifica dell'accordo di massima. Questo accordo riguardava, per i prezzi al minuto, solo la concertazione fra le autorità e la SSI (vedere punto 35 della decisione). Come già detto, lo statuto della SSI precisa inoltre espressamente che la disciplina della concorrenza tra i suoi membri non rientra nella competenza della SSI. A parte ciò, dall'incertezza degli interessati circa l'obbligo di notificare l'accordo di massima, incertezza cui si fa cenno al punto 34 della decisione e di cui si è parlato in corso di causa, si deve desumere che questo accordo non è stato considerato di per sé come implicante gravi restrizioni della concorrenza del genere in esame. Infine, questo argomento non può in alcun modo spiegare la mancata notifica degli accordi sui prezzi del 1974 e del 1975. Per quel che riguarda detti accordi anteriori, le ricorrenti non potevano credere in buona fede, in particolare alla luce della sentenza VCH del 1972, che esse hanno citato, che gli accordi sui prezzi, che riguardavano pure le sigarette importate, non ricadessero sotto il divieto dell'art. 85, n. 1, nonostante il chiaro tenore di questo. L'argomento a loro favore che le ricorrenti hanno tratto dalla concertazione con le autorità va infatti disatteso, poiché ho già osservato che questa concertazione non verteva affatto su accordi in materia di prezzi aventi contenuto analogo

a quello descritto nella decisione. I mezzi specifici della Philip Morris, della Niemeyer e della Reynolds possono venir trascurati in quanto nemmeno essi sono idonei a controbattere l'addebito di negligenza, nel senso summenzionato, che è pure stato mosso implicitamente a dette ricorrenti.

Per i motivi esposti, sono d'opinione che la decisione abbia dimostrato che si deve almeno far carico di negligenza a tutte le ricorrenti e che il mezzo ora esaminato va quindi disatteso. Tuttavia non voglio nascondervi il mio disappunto, nell'osservare che la Commissione avrebbe potuto dedicare maggior cura, nella decisione, alla determinazione del grado di colpa. Ciò ha implicato che le ammende inflitte si siano fondate in un certo senso sull'allineamento dei criteri sul grado minimo di negligenza imputabile ad un singolo partecipante all'intesa. Ciò significa che, anche a partecipanti all'intesa ai quali si può chiaramente addebitare un grado di colpa maggiore o persino il dolo, è stata ingiustamente inflitta un'ammenda non superiore al detto 0,85% dell'ultimo fatturato annuo. A norma dell'art. 17 del regolamento n. 17/62, ciò potrebbe di per sé giustificare che la Corte aumenti d'ufficio le ammende inflitte a determinate imprese. Tuttavia non vi proporrò di valervi di questo potere nella presente causa. In primo luogo esso non è mai stato esercitato dalla Corte in passato, cosicché mi pare preferibile che la prima applicazione sia fatta dalla Corte in seduta plenaria, dati i problemi di forma e di sostanza che ciò comporta. In secondo luogo, qualora si avesse l'intenzione di valersene, sarebbe forse auspicabile a mio parere informarne le parti per iscritto, tempestivamente, prima della fase orale, e, se necessario, chiedere contemporaneamente alla Commissione i dati mancanti e dar modo ai ricorrenti di esprimersi per iscritto in merito prima che inizi la fase orale. Nel presente caso la richiesta di ulteriori dati circa il grado di negligenza o di colpa sarebbe indubbiamente stata necessaria, dal momento che la decisione su questo punto parte manifestamente, come ho già detto, da un grado minimo di negligenza accertato solo per determinati partecipanti e non tiene conto del grado di colpa probabilmente maggiore di altri partecipanti. Ho cionondimeno ritenuto opportuno attirare l'attenzione su questa possibilità, proprio nel presente procedimento, poiché esso costituisce un buon esempio di caso in cui l'uso di detto potere potrebbe essere di per sé giustificato. Analogamente, ritengo opportuno attirare l'attenzione degli interessati sul fatto che l'impugnazione delle ammende implica, in linea di principio, oltre alla possibilità di ottenere una riduzione, pure il rischio di aumento delle ammende stesse. Eventualmente ciò può pure essere importante per le cause vertenti sull'acciaio nelle quali la Commissione, come è noto, ha l'abitudine di applicare aliquote standard le quali, per definizione, possono essere ingiustamente elevate in determinate circostanze, ma anche ingiustamente basse in altre. In relazione ad un'osservazione della Commissione circa la diversità delle esigenze cui deve rispondere la politica delle ammende nel settore dell'acciaio, da un lato, e in fatto di concorrenza, dall'altro, tornerò su queste differenze nelle conclusioni del 14 febbraio prossimo per la causa 64/84, Queenborough Rolling Mills.

4.3. La presunta possibilità di applicare l'art. 4, n. 1, punto 1, del regolamento n. 17/62

Nel secondo mezzo, le ricorrenti sostengono che, a norma dell'art. 4, n. 2, punto 1, del regolamento n. 17/62, esse non erano

tenute a notificare gli accordi sui prezzi di cui trattasi in quanto tutte le imprese interessate avevano sede in un solo Stato membro e gli accordi non riguardavano l'importazione o l'esportazione. Nella replica, la *Turmac* ha aggiunto (riferendosi a Gleiss-Hirsch, *Kommentar zum EWG-Kartellrecht*, terza edizione, art. 15 del regolamento n. 17, numero 71) che la distinzione fatta da detto art. 4 fra accordi che vanno notificati e accordi che non devono esserlo non avrebbe senso, se la mancata notifica potesse comunque implicare l'erogazione di ammende. A sostegno del loro assunto, le ricorrenti si sono richiamate inoltre alla vostra sentenza 3 febbraio 1976, causa 63/75, Fonderies Roubaix (Racc. 1976, pag. 111) secondo la quale, a loro parere, un accordo non riguarda l'importazione o l'esportazione se i negozi che esso contempla si svolgono soltanto nel territorio dello Stato membro cui le imprese appartengono.

4.4. Valutazione della seconda censura

Per valutare questa seconda censura facente parte del terzo mezzo, si deve premettere che dalla lettera dell'art. 4, n. 2, punto 1, emerge chiaramente che il criterio seguito per escludere l'applicazione del n. 1 (il cosiddetto obbligo di notifica [4]) è manifestamente più restrittivo dell'analogo criterio per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del trattato. Ciò è stato più volte ribadito nella vostra giurisprudenza. Sotto questo aspetto l'assunto delle ricorrenti è quindi fondato.

Con ciò non si è tuttavia ancora chiarito il problema della precisa portata del criterio più restrittivo dell'art. 4, n. 2, punto 1. Sull'argomento ha certamente fatto un po' più luce la sentenza Fonderies Roubaix, citata dalle ricorrenti. Il criterio principale di questa sentenza non è tuttavia quello menzionato dalle ricorrenti, che si trova nel n. 7 della motivazione e riguarda quel caso specifico (un accordo di vendita esclusiva fra due imprese dello stesso Stato membro), bensì quello precedente, che è posto al n. 6 della motivazione. Questo n. 6 della motivazione precisa che « la seconda condizione » (vale a dire il fatto di non riguardare né l'importazione, né l'esportazione fra Stati membri) « va interpretata in funzione dell'economia dell'art. 4 e della semplificazione che si è inteso così introdurre nella prassi amministrativa, esentando dalla notifica i contratti che, pur essendo vietati a rigor di termini dall'art. 85, n. 1, si rivelano, in via generale, per le loro caratteristiche, meno pericolosi in relazione alle finalità di detta disposizione e — di conseguenza — molto probabilmente idonei a fruire dell'esenzioni di cui al n. 3 dell'art. 85 ». L'applicazione di questo criterio fondamentale ad un accordo molto più importante di quello sul quale verteva la sentenza Fonderies Roubaix, ma che al pari di questo riguardava solo la vendita esclusiva di merci nel territorio di uno Stato membro, ha indotto questa Corte a concludere, ai nn. 34 e 35 della motivazione della sentenza 8 novembre 1983, cause riunite da 96 a 102, 104, 105, 108 e 110/82 (marchio di conformità ANSEAU-NAVEWA, Racc. 1983, pag. 3369) che questo accordo più importante, data la sua natura, non fruiva dell'esenzione dell'art. 4, n. 2.

Per quel che riguarda gli accordi in esame, vi propongo una conclusione simile a quella

4 — In realtà non si tratta qui, come è noto, di un obbligo di notifica, ma esclusivamente di una condizione per poter ottenere l'esenzione individuale a norma dell'art. 85, n. 3, come precisa il punto 4 della motivazione della menzionata sentenza Fonderies Roubaix.

della sentenza ANSEAU-NAVEWA, per i seguenti motivi. È assodato che i produttori e gli importatori partecipanti agli accordi sui prezzi detengono complessivamente una quota del mercato olandese che raggiunge circa il 90% e che gli accordi riguardano pure la stragrande maggioranza delle sigarette importate da altri paesi. Stando al n. 11 della decisione, la quota di mercato costituita da dette sigarette importate ammontava negli anni 1974, 1975 e 1978, che sono rilevanti per la presente causa, rispettivamente al 26,1%, 29,5% e 31,3%. Così come, secondo la vostra giurisprudenza, le norme sui prezzi minimi emanate dalle autorità e numerosi altri provvedimenti sulla rivendita di merci importate sono stati considerati misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE, gli accordi sui prezzi o le limitazioni contrattuali dello smercio contemplati dall'art. 85, n. 1, che riguardino pure (la rivendita di) merci importate, vanno considerati accordi che incidono sull'importazione fra Stati membri ai sensi dell'art. 4, n. 2, punto 1, del regolamento n. 17/62.

D'altra parte, concordo con la Commissione nel ritenere che l'accordo dispensato dalla notifica non sia per ciò stesso immune da ammende. Come ho già esposto nella prima frase del n. 10 delle conclusioni 29 giugno 1983 per la causa ANSEAU-NAVEWA, dalla lettera e dallo spirito del regolamento n. 17/62 consegue che l'impossibilità, contemplata dall'art. 15, n. 5, di infliggere ammende ad accordi notificati si riferisce anche alle notifiche volontarie che l'ultima frase dell'art. 4, n. 2, contempla per gli accordi che sono dispensati in detto numero della notifica « obbligatoria ». Questa possibilità consente in particolare di estendere a questi accordi la certezza giuridica fornita dall'art. 15, n. 5. La notifica volontaria non è certo necessaria per poter fruire dell'art. 85, n. 3, come dimostrano la prassi seguita dalla Commissione ed anche la vostra giurisprudenza.

A sostegno del suo diverso modo di vedere, la ricorrente Turmac invoca erroneamente il passo, che essa cita, della terza edizione del celebre commento del Gleiss-Hirsch. È vero che detti autori condividono effettivamente la sua opinione, ma la traggono a torto dalla vostra seconda sentenza Haecht (causa 48/72, Racc. 1973, pag. 77). Questa sentenza non riguarda affatto la possibilità di infliggere ammende per le intese che non siano state notificate. Essa parla semplicemente dell'accertamento, da parte del giudice nazionale, della nullità ipso jure di intese « vecchie » e « nuove », notificate o meno, soggette all'obbligo di notifica o dispensate da questo obbligo, che ricadano sotto l'art. 85, n. 1. A questo proposito, il punto 13 della motivazione, al quale Gleiss e Hirsch probabilmente pensavano, dichiara che « queste considerazioni (che riguardano quindi la dichiarazione di nullità ipso jure da parte del giudice nazionale), se contemplano in particolare le intese soggette all'obbligo di notifica conformemente all'art. 4 del regolamento, si applicano pure alle intese dispensate da notifica, poiché detta dispensa costituisce solo un'indicazione non decisiva del fatto che le intese contemplate sono in linea generale meno nocive per il buon funzionamento del mercato comune ». La possibilità di dichiarare la nullità ipso jure, che è precisata nei punti precedenti della motivazione della sentenza, vale quindi pure, stando a questo punto, per le intese dispensate da notifica. Se si intende quindi dare a questo punto della motivazione un'applicazione analogica per quanto riguarda l'erogazione di ammende, siffatta analogia sembra precisamente militare con-

tro la tesi della ricorrente ed a favore del punto di vista che la Commissione ha sostenuto nel presente giudizio.

Riassumendo, penso quindi che questa censura vada del pari disattesa.

4.5. La presunta incompatibilità con l'equità, nella fattispecie, con il principio di parità di trattamento

In una terza censura le ricorrenti sostengono in primo luogo che l'irrogazione di ammende le pone ingiustamente in una situazione meno favorevole delle imprese della causa Fedetab, alle quali non era stata inflitta alcuna ammenda. In secondo luogo esse deducono che l'art. 85 del trattato non fa alcuna distinzione tra gli accordi sui prezzi e gli accordi vertenti su altre condizioni contrattuali e quindi non è giusto che la Commissione faccia una distinzione tra i vari accordi.

Per quanto riguarda il primo argomento, la Commissione ha rilevato giustamente che nella causa Fedetab non vi erano analoghi accordi vincolanti sui prezzi al minuto. Quanto al secondo argomento, basta osservare, a proposito degli accordi notificati, che la Commissione ha motivato adeguatamente, nei punti da 163 a 165, il perché essa ha ritenuto che fosse impossibile o — proprio a motivo del principio di parità di trattamento invocato dalle ricorrenti — inopportuno infliggere ammende per gli accordi trattati in questi punti. Gli altri accordi non notificati e le pratiche concertate di cui al punto 169 non costituivano, secondo i dati forniti in proposito nella decisione, un'inosservanza tanto grave e palese dell'art. 85, n. 1, del trattato CEE che la Commissione dovesse porli sullo stesso piano degli accordi sui prezzi di cui fa carico alle ricorrenti. Secondo i dati contenuti nella decisione, la Commissione poteva quindi, senza venir meno al principio della parità di trattamento, limitarsi ad irrogare ammende per gli accordi sui prezzi. Ad abundantiam, aggiungerò che non è possibile desumere né dall'art. 190 del trattato CEE, né da un altro principio giuridico che di regola si debba motivare anche la rinunzia ad infliggere ammende. Una motivazione sarà opportuna, in generale, solo qualora le trasgressioni dell'art. 85, n. 1, abbiano, a prima vista, un'analogia con quelle per le quali sono state inflitte ammende in altri casi o nello stesso procedimento tale che, per evitare la taccia di arbitrio, è bene esporre gli speciali motivi per cui non sono state inflitte ammende. Per quel che riguarda gli accordi notificati, ciò è stato fatto. Quanto al comportamento di cui al punto 169, la differenza rispetto agli accordi sui prezzi di cui si fa carico alle ricorrenti emergeva già in modo sufficiente, come ho detto, dalle particolarità già indicate nella decisione e precisate in corso di causa.

Ritengo quindi che anche questa censura vada disattesa.

4.6. Le censure relative all'entità delle ammende

Le *ricorrenti* sostengono poi che la Corte, nella denegata ipotesi in cui dichiarasse la legittimità delle ammende irrogate, dovrebbe, per determinarne l'importo, tener conto di un certo numero di aspetti, in particolare della durata degli accordi (solo tre

mesi per gli accordi sui prezzi), del fatto che le ricorrenti li considerassero in buona fede notificati e del loro carattere nazionale. Inoltre bisognerebbe tener conto del peso avuto dalle norme olandesi e dalle autorità. Le ricorrenti svolgono infine vari argomenti che riguardano ciascuna di esse separatamente.

Ad esempio, la *Philip Morris* e la *Batco* osservano di aver collaborato volontariamente fin dal 1975 all'adattamento della struttura giuridica della SSI. La Batco ricorda, sotto questo profilo, la decisione Floral (28 novembre 1979, GU 1980, n. L 39, pag. 51) nella quale la Commissione ha tenuto conto del fatto che le imprese avevano posto fine ad un'infrazione senza attendere il suo intervento. Esse ritengono che detta pratica abbia tanto maggiore importanza per il presente giudizio in quanto le aderenti alla SSI hanno modificato i loro accordi allorché non si poteva trarre alcuna « garanzia » dalla decisione della Commissione nella pratica Fedetab.

La *Niemeyer* sostiene, a sua volta, che la Commissione ha insufficientemente tenuto conto delle circostanze nel fissare le ammende. Per quel che riguarda la sua situazione specifica, essa rileva che la sua quota di mercato è notevolmente diminuita.

La *Reynolds* infine sostiene che non avrebbe dovuto venirle inflitta alcuna ammenda per i seguenti motivi. Essa è entrata sul mercato olandese solo ultimamente e si è trovata di fronte ad autorità che, mediante il PGD e le norme sulle imposte indirette, hanno costretto lei e le imprese consorelle nella camicia di forza della concertazione coordinata. Cionondimeno, essa non ha aderito a due degli accordi criticati dalla Commissione (quello sul riconoscimento dei grossisti e quello sulle norme di comportamento per le sigarette) ed ha firmato l'accordo di massima solo perché riteneva che sarebbe entrato in vigore solo dopo la notifica alla Commissione. Questa non ha tenuto conto di dette differenze infliggendo l'ammenda alla Reynolds. Ciò è tanto più deplorevole in quanto le ammende irrogate in questa occasione sono molto superiori a quelle inflitte finora per intese orizzontali sui prezzi.

All'udienza tutte queste censure sono state nuovamente illustrate esaurientemente.

4.7. Valutazione delle censure

In realtà, queste censure riguardano quasi tutte punti che ho già trattato in un altro contesto. Ora, però, esse vengono formulate non già per contestare l'esistenza di trasgressioni dell'art. 85, n. 1, bensì come circostanze attenuanti o discriminanti ai fini dell'ammenda. Sotto questo profilo, le censure hanno quindi natura subordinata.

Per quanto riguarda la breve durata degli accordi sui prezzi (tre mesi) la Commissione ha giustamente ribattuto che questo breve periodo di validità corrispondeva precisamente ai periodi successivi alla pubblicazione di un PGD, durante i quali i produttori e gli importatori sogliono decidere sull'applicazione degli aumenti di prezzo concessi.

Ho già detto ad altro proposito, nei nn. 4.2 e 4.4 che precedono, che non mi pare fondato l'argomento secondo il quale le ricor-

renti potevano ritenere in buona fede che gli accordi sui prezzi fossero stati notificati o fossero dispensati dalla notifica a causa del loro carattere nazionale.

Quanto all'incidenza della normativa olandese e delle pressioni esercitate dalle autorità, posso richiamarmi in sostanza all'esame che ne ho fatto nella parte introduttiva del presente capitolo. Ivi ho rilevato anzitutto che né dalle norme olandesi sulle imposte indirette, né dai successivi PGD, si può desumere alcun obbligo o necessità concreta di applicare effettivamente ed interamente gli aumenti di prezzo concessi. A parte ciò, ho rilevato, è vero, al n. 1.4 che, in particolare negli anni 1974 e 1975, le autorità hanno manifestamente esercitato pressioni per ottenere degli aumenti di prezzo, ma che non è stato dimostrato, né è in altro modo emerso o apparso plausibile che, per quanto riguarda la fissazione dei prezzi al minuto, le autorità olandesi si siano discostate dal principio (posto nella prima direttiva d'armonizzazione) della libertà individuale dei produttori e degli importatori, esigendo da essi accordi vincolanti del genere di quelli in esame. Le ricorrenti non hanno dimostrato, né altrimenti resa plausibile, l'inesattezza di quanto dichiarato in proposito al n. 167, lett. c), della decisione. È inoltre singolare che le ricorrenti, anche all'udienza, abbiano dedotto, a sostegno di questa censura, pure argomenti che potrebbero al massimo aver rilievo per quel che riguarda la loro politica dei margini di utile. Penso qui, ad esempio, alla tesi relativa alla presunta contraddizione fra le norme olandesi sulle imposte indirette e la disciplina dei prezzi. I problemi che ne derivano potrebbero al massimo essere invocati dai commercianti, onde difendere il tenere o meno conto dei prezzi d'acquisto ridotti. Per quanto riguarda le intese sui margini di utile, la Commissione non ha però inflitto ammende. La fissazione di prezzi al minuto come tali, di cui si tratta qui, non risente affatto di questa presunta contraddizione.

Circa le circostanze attenuanti particolari relative alle ricorrenti Philip Morris, Batco, Niemeyer e Reynolds, posso richiamarmi nuovamente, in sostanza, a quanto ho già detto al n. 4.2 della presente parte delle mie conclusioni. Quanto all'assunto delle due ricorrenti nominate per prime, aggiungo che a torto, secondo me, esse invocano la decisione Floral (GU 1980, L 39, pag. 51). La Commissione ha pieno potere di infliggere ammende per trasgressioni dell'art. 85 del trattato CEE come quelle in esame, che essa abbia accertato in esito all'apposito procedimento e che abbiano già spiegato appieno i loro effetti prima che fosse instaurato il procedimento stesso. Il fatto che le ricorrenti non abbiano stipulato nuovi accordi sui prezzi della stessa natura dopo l'inizio del procedimento non può considerarsi una circostanza attenuante. Per quel che riguarda la ricorrente Niemeyer, la diminuzione della sua quota di mercato non può costituire di per sé un'attenuante. Il criterio che è stato usato qui, ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 17/62, per determinare l'importo delle ammende inflitte alle ricorrenti implica del resto già di per sé che si è tenuto conto della diminuzione delle vendite della Niemeyer.

L'argomento, addotto dalla ricorrente Reynolds, di essere giunta da poco sul mercato olandese, non impedisce che pure ad essa si

debba quanto meno addebitare la negligenza. Ho già osservato che, applicando criteri relativamente molto moderati, secondo me la Commissione si è manifestamente rifatta al grado di negligenza più lieve accertato, che forse riguardava proprio la Reynolds, mentre in tutti gli altri casi si trattava di negligenza più o meno grave o persino di intenzionalità. Ciononostante, mi parrebbe concepibile che riduceste effettivamente l'ammenda inflitta alla Reynolds, riferendovi all'argomento testé trattato. Dato che sono del parere che il moderato criterio seguito tiene sufficientemente conto, anche per la Reynolds, del grado di negligenza di cui si può farle carico, non vedo tuttavia motivo di proporvi una riduzione dell'ammenda in questo caso. Se vi fosse già una prassi della Corte in proposito, avrei piuttosto ritenuto che in questo procedimento, come ho già detto, sarebbe stato opportuno proporre ammende superiori per le imprese che non avessero addotto circostanze particolari che le riguardassero individualmente o ne avessero addotto solo di minor peso.

L'argomento della ricorrente Reynolds, secondo il quale essa non ha aderito ai due accordi da essa indicati e criticati dalla Commissione, va disatteso in ogni caso, poiché l'irrogazione dell'ammenda non riguarda ciò né direttamente né indirettamente.

A mio parere, vanno quindi disattese tutte le censure riguardanti l'entità delle ammende.

4.8. La presunta inosservanza dell'art. 85, n. 3, del trattato CEE

Una censura di inosservanza dell'art. 85, n. 3, del trattato CEE è stata formulata solo da tre ricorrenti.

Secondo la *Reynolds*, per gli accordi sui prezzi avrebbe dovuto essere concessa l'esenzione, in quanto mirano a tutelare la struttura della rete di distribuzione. Questa politica va a vantaggio del consumatore, in quanto serve a conservare numerosi punti di vendita. Una siffatta politica diretta a tutelare il commercio al minuto non può essere condotta dal consumatore, bensì dalle imprese d'intesa con le autorità. Tutti gli accordi SSI tendono in realtà a questo scopo.

La *Laurens* precisa anzitutto che questo mezzo è solo subordinato, in quanto considera l'accordo sui prezzi del 1978 come notificato e gli altri accordi criticati erano esenti da notifica. A suo parere, i presupposti per l'esenzione sussistono finché le distorsioni della concorrenza derivanti dalle norme nazionali non saranno state eliminate. La direttiva del Consiglio 72/464 non costituisce un vero rimedio per questa situazione. Al contrario, la Commissione è fautrice di un sistema di imposte ad valorem che, senza gli accordi litigiosi, avrebbe portato alla distruzione del sistema di distribuzione. A lunga scadenza questo andamento sarebbe stato dannoso per il consumatore, poiché il governo olandese avrebbe dovuto aumentare l'imposta per compensare la diminuzione del gettito fiscale. A parte ciò, i prodotti di qualità inferiore avrebbero cacciato dal mercato i prodotti di qualità superiore (è questa la ragione per cui in Francia ed in Italia i supermercati ed i negozi a prezzo ridotto sono esclusi dalla distribuzione dei tabacchi manifatturati). A sostegno della sua tesi la Laurens deduce che nel Regno Unito ed in Irlanda, ove predomina la parte specifica dell'imposta, l'industria ed il commercio non hanno bisogno di ricorrere a pratiche restrittive della concorrenza.

Infine la *Turmac* assume che l'art. 85, n. 3, del trattato CEE dev'essere abbastanza elastico per offrire una soluzione per una situazione eccezionale come quella del settore delle sigarette. Se non si vuole escludere la possibilità di normative di crisi, non si deve essere ciechi al criterio dell'eliminazione sostanziale della concorrenza.

4.9. Valutazione dell'ultima censura

Nel valutare questa censura, si deve premettere che i punti da 144 a 148 (che sono qui criticati) dopo il punto 143 della decisione erano in realtà superflui poiché, come già detto, gli accordi sui prezzi avrebbero dovuto essere notificati per poter fruire dell'esenzione a norma dell'art. 85, n. 3. La notifica non ha però avuto luogo, come del pari già detto.

Tuttavia, nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, la Commissione poteva certo ritenere che, anche se la notifica non era un presupposto obbligatorio per la concessione dell'esenzione a questi accordi sui prezzi, l'esenzione stessa doveva essere negata. È prassi costante della Commissione, per gli accordi sui prezzi mediante i quali viene vietato ai produttori di trasferire agli acquirenti i minori costi individuali, non concedere l'esenzione e non conosco casi nei quali detto rifiuto sia stato da voi annullato. Gli argomenti addotti dalle summenzionate ricorrenti riguardano al massimo il primo dei motivi di rifiuto dell'esenzione esposti ai nn. da 144 a 148. Non ho trovato negli atti introduttivi argomenti diretti contro i quattro motivi di rifiuto indicati in detti punti. La conservazione di un gran numero di punti di vendita come conseguenza degli accordi sui prezzi, argomento addotto dalla Reynolds, non ha certo di per sé necessariamente l'effetto di migliorare la distribuzione e non implica nemmeno necessariamente un vantaggio per i consumatori, come la Commissione ha giustamente rilevato richiamandosi al punto 184 della motivazione della sentenza Fedetab. L'idea secondo cui le asserite distorsioni della concorrenza derivanti dalle discipline nazionali potrebbero di per sé giustificare l'esenzione dal divieto di intese non trova alcun sostegno nell'art. 85, n. 3, né nella vostra giurisprudenza. Poiché i punti controversi della decisione non si basano sulla condizione negativa dell'art. 85, n. 3, lett. b), non vi è motivo di esaminare l'argomento della *Turmac* relativo a questa condizione. Le considerazioni ulteriormente svolte all'udienza circa l'applicazione dell'art. 85, n. 3, riguardavano soltanto l'argomento secondo il quale gli accordi sui prezzi avevano lo scopo di diminuire l'effetto delle presunte distorsioni della concorrenza. Ho già esaminato questo argomento, ma vorrei aggiungere, riferendomi all'esempio, citato all'udienza, del progetto di esenzione di categoria per il settore automobilistico (GU 1983, C 165), che il problema delle importazioni parallele e della riesportazione delle merci è irrilevante nel presente giudizio.

Anche questa censura va quindi disattesa.

5. Il quarto mezzo: la presunta trasgressione dell'art. 190 del trattato CEE, in quanto la Commissione non ha esaminato a sufficienza gli argomenti delle ricorrenti

Secondo le ricorrenti, la Commissione avrebbe ignorato i loro argomenti in tutte le

fasi del procedimento. Di questi argomenti non vi sarebbe traccia nella decisione.

Richiamandomi al punto 6 della motivazione della vostra sentenza Fedetab, condivido l'opinione della Commissione secondo la quale questo quarto mezzo delle ricorrenti va respinto. Aggiungo che i dati di fatto e di diritto indicati nella motivazione, dai quali la legittimità della decisione dipende, o dipenderebbe secondo le ricorrenti, nel presente caso sono stati accertati ed esposti nella decisione in modo straordinariamente accurato ed inoltre, stando al fascicolo, tenendo conto degli argomenti delle ricorrenti. Pure le considerazioni che hanno indotto la Commissione ad adottare la presente decisione vanno considerate sufficientemente complete per soddisfare le esigenze di motivazione poste dall'art. 190 del trattato CEE. Come è emerso pienamente dal presente giudizio, la motivazione non ha affatto nuociuto alle effettive possibilità d'impugnazione delle ricorrenti.

Questo quarto mezzo va quindi anch'esso disatteso.

V — Conclusione finale

Poiché sono giunto alla conclusione che tutti i mezzi delle ricorrenti vanno disattesi, vi propongo in definitiva:

1) di respingere tanto la domanda principale, quanto la domanda subordinata;

2) di porre le spese a carico delle ricorrenti.